

**UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA**

**Instituto Superior de Economia e Gestão**

**A PRIMEIRA REPÚBLICA PORTUGUESA  
E O ESTADO PROVIDÊNCIA**

**Maria Alice Marques Almeida**

*Sob orientação de:*

Doutor Nuno João de Oliveira Valério

*Constituição do Júri:*

*Presidente:* Doutor Nuno João de Oliveira Valério

*Vogal:* Doutor José António Correia Pereirinha

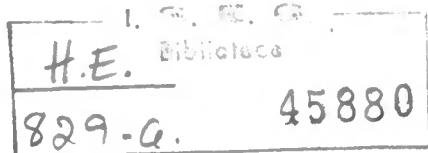
*Vogal:* Doutor José David Gomes Justino

*Vogal:* Doutor Fernando Lopes Ribeiro Mendes

*Lisboa, Junho de 1997*

**UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA**

**Instituto Superior de Economia e Gestão**



HC 392. A46 1997

**A PRIMEIRA REPÚBLICA PORTUGUESA  
E O ESTADO PROVIDÊNCIA**

**Maria Alice Marques Almeida**

*Sob orientação de:*

**Doutor Nuno João de Oliveira Valério**

*Constituição do Júri:*

*Presidente:* **Doutor Nuno João de Oliveira Valério**

*Vogal:* **Doutor José António Correia Pereirinha**

*Vogal:* **Doutor José David Gomes Justino**

*Vogal:* **Doutor Fernando Lopes Ribeiro Mendes**

*Lisboa, Junho de 1997*

Ao Zé

meu marido e companheiro



Ao meu orientador, Professor Doutor Nuno Valério, os meus agradecimentos pelo apoio e compreensão com que acompanhou a realização deste trabalho.



## ÍNDICE

1. Introdução.....	4
2. Estado Providência: Conceito, Origens, Evolução e Situação Actual.....	7
2.1. O conceito de Estado Providência.....	9
2.2. Antecedentes históricos .....	20
2.2.1. Alemanha.....	22
2.2.2. Grã-Bretanha .....	28
2.3. Evolução recente e situação actual.....	39
2.4. A crise do Estado Providência .....	48
3. A Primeira República e o Estado Providência .....	59
3.1. Evolução da situação económica, social e política .....	59
3.2. As políticas sociais .....	69
3.2.1. Antecedentes históricos. A importância do mutualismo.....	69
3.2.2. Trabalho .....	73
3.2.3. Seguros Sociais Obrigatórios.....	79
3.2.4. Assistência.....	92
3.2.4.1. Evolução global .....	93
3.2.4.2. Áreas de intervenção específicas.....	100
3.2.5. Saúde.....	105
3.2.6. Habitação.....	110
3.2.7. Instrução .....	117
3.2.8. Evolução das despesas sociais.....	131

4. Breve síntese da evolução posterior .....	141
5. Conclusões .....	147
Bibliografia.....	151

## **1. Introdução**

Fazer o levantamento e análise das principais medidas de política social defendidas e implementadas na Primeira República e avaliar em que medida estas correspondem, ou não, a um movimento tendencial no sentido da existência de um Estado Providência, foram os objectivos centrais que se procuraram atingir com o presente trabalho.

Numa altura em que se discute intensamente o presente e o futuro do conjunto de políticas e estruturas organizativas que constituem o Estado Providência, parece igualmente importante, para a compreensão da situação actual e aprofundamento das alternativas possíveis, conhecer melhor e compreender melhor as origens e evolução dessas políticas e estruturas.

Nesta perspectiva, o período da Primeira República surge como particularmente importante. Com efeito, apesar de o quadro ideológico então dominante ser o do liberalismo não intervencionista, foi na sua vigência que surgiu um significativo conjunto de leis de amplo alcance social e político, susceptíveis de configurarem o núcleo central do que actualmente se designa por Estado Providência, de que é exemplo a instituição, em 1919, dos Seguros Sociais Obrigatórios, que Dunderstädt [1990] considera marcarem o início do Estado Providência em Portugal.

Mas o estudo e avaliação das políticas sociais prosseguidas pela Primeira República, não seria possível sem o conhecimento e a compreensão do contexto económico, social, político e ideológico em que estas surgiram e se desenvolveram, dos seus antecedentes históricos e modelos inspiradores, bem como sem uma clara definição e delimitação do fenómeno cujas raízes se pretende procurar no passado: o Estado Providência actual.

Com o texto que agora se apresenta, procura-se dar conta dos resultados a que se chegou após o trabalho de pesquisa e análise necessário à prossecução dos objectivos propostos. A sua organização corresponde, grosso modo, ao programa de trabalho atrás referido.

No Capítulo 2 analisam-se as origens, evolução e situação actual do Estado Providência. Começa-se por uma breve descrição dos antecedentes históricos até ao período da 2ª Guerra Mundial, passando-se depois à análise da evolução do Estado Providência no período que vai até ao início dos anos 70. Esta análise centra-se na evolução verificada em dois países, a Alemanha e a Grã-Bretanha, que se entendeu serem representativos das duas principais concepções subjacentes à forma de organização e gestão dos modernos Estados Providência: a concepção comutativa, com origem na Alemanha e baseada nas técnicas de cobertura de riscos adoptadas pelos seguros privados, e a concepção distributiva, inspiradora do Relatório Beveridge, que procura assegurar a redistribuição do rendimento e não só a cobertura de riscos sociais.

A periodização adoptada teve em conta que a década de 70 marca um ponto de viragem importante, dado ter sido nessa década que se iniciou o movimento ascendente das teses que atribuem ao Estado Providência uma forte responsabilidade na crise económica então vivida, ao mesmo tempo que contestavam a sua sustentabilidade temporal. Finalmente, analisa-se a situação actual e discute-se a crise do Estado Providência. Pela sua actualidade e importância, é dado um particular destaque aos diferentes argumentos a favor e contra o Estado Providência, bem como às propostas alternativas que vêm sendo apresentadas.

No Capítulo 3 analisam-se as diferentes manifestações do Estado Providência na Primeira República. O Capítulo inicia-se com uma abordagem da evolução da situação económica social e política desde os últimos anos da Monarquia até ao final dos anos 20. De seguida, abordam-se as políticas sociais neste período.

Começa-se pelos antecedentes históricos até à implantação da República, salientando-se a importância do papel das associações mutualistas, não só como elemento de resolução de graves problemas sociais, mas sobretudo como força organizada pressionando e mostrando que era possível resolvê-los, ajudando à formação de uma consciência colectiva nacional quanto à necessidade da implementação, pelo Estado, de políticas



sociais efectivas. Descrevem-se e analisam-se as políticas prosseguidas pelos governos republicanos, a actividade legislativa no domínio social, a criação e reorganização do aparelho de Estado tendo em vista a sua implementação, bem como os resultados práticos dessa acção. Esta análise desdobra-se pelas diferentes áreas de intervenção: condições de trabalho, seguros sociais obrigatórios, assistência pública, saúde, habitação e instrução.

No Capítulo 4 apresenta-se uma breve síntese interpretativa da evolução verificada em Portugal no período posterior à queda da 1ª República e analisa-se, de forma sucinta os problemas que se colocam na actualidade ao Estado Providência em Portugal.

Finalmente, no Capítulo 5 apresentam-se as principais conclusões que se entendeu poderem ser retiradas dos elementos apresentados.

## 2. Estado Providência: Conceito, Origens, Evolução e Situação Actual

Antes de iniciar a discussão do conteúdo da expressão “Estado Providência”, importa chamar a atenção para algumas objecções que se nos põem quanto à sua utilização.

Na verdade, a ela se associam conotações que, sendo por vezes antagónicas na valoração do papel do Estado na economia e na sociedade, têm em comum a aceitação da natureza “providencial” desse papel. Em nossa opinião, esta perspectiva está desajustada da realidade, relevando de preconceitos quanto à natureza e ao papel assumido pelo Estado.

Uma expressão clara deste tipo de visão pode ser encontrada em Rosanvallon [1981, p. 22]: *“O Estado-providência exprime a ideia de substituir a incerteza da providência religiosa pela certeza da providência estatal”* e, mais à frente, *“O Estado-providência é a última palavra do Estado laico: depois do Estado-protector ter afirmado a sua soberania emancipando-se da religião, apaga os seus últimos sinais integrando-a. Aos acasos da caridade e da providência sucedem-se as regularidades do Estado”*.

Para este autor, *“o Estado-providência não é senão uma extensão e um prolongamento do Estado-protector”*<sup>1</sup>. Diferentemente deste último, que caracteriza como *“produtor de segurança e redutor de incertezas”*, o Estado Providência *“não tem apenas por função proteger bens adquiridos (a vida ou a propriedade); visa igualmente acções positivas (de redistribuição de rendimentos, de regulamentação das relações sociais, de direcção de certos serviços colectivos, etc.)”*<sup>2</sup>.

Ao contrário de Rosanvallon, entendemos que a concepção do Estado Providência como *“... uma extensão e um prolongamento do Estado-protector”*, deverá conduzir a conclusões diametralmente opostas às suas.

Desde sempre, a provisão de bens públicos - como a defesa nacional, a segurança interna

---

<sup>1</sup> Rosanvallon [1981, p. 21]

<sup>2</sup> Rosanvallon [1981, p. 19]

ou a justiça - constituiu um elemento fundamental na actividade dos Estados, representando o motivo “racional” para a sua aceitação pelos cidadãos. A constituição dos Estados será, então, o resultado de um contrato social, pelo qual os cidadãos se obrigam a cumprir alguns deveres - como o pagamento de impostos ou a participação nos órgãos de defesa - esperando obter em troca a provisão de níveis mínimos de protecção. Esta corresponderá assim ao cumprimento, pela sociedade, das obrigações decorrentes do contrato social, não podendo ser vista como correspondendo à pretensão dos “Estados” em substituir a “Providência” na vida dos cidadãos.

No essencial, esta concepção corresponde à assumida por Rosanvallon quanto àquilo que designa por “Estado-protector”. Já quanto às novas funções assumidas pelo Estado, não se descortina por que razão o seu alargamento à provisão de bens como a segurança social, a saúde ou a educação deverá ter uma natureza diferente. Poderá questionar-se, como fazem os liberais, a eficiência, os custos ou a necessidade da intervenção do Estado nestes domínios, mas é dificilmente aceitável a atribuição de uma natureza “providencial” a essa intervenção, particularmente quando se fundamenta no facto de esta se concretizar através de “*acções positivas*”, por contraposição à actividade do “*Estado-protector*” - considerado “não-providencial” - que “*tem apenas por função proteger bens adquiridos (a vida ou a propriedade)*”.

Tal como sucedia em relação às funções clássicas do Estado, este limita-se a criar condições que assegurem níveis mínimos de protecção, mas agora em novos domínios que a evolução das sociedades passou a considerar indispensáveis. O alargamento das funções do Estado corresponderá assim a uma alteração do conteúdo do contrato social, sem que a sua natureza essencial se tenha alterado - os cidadãos assumem novas obrigações, nomeadamente o pagamento de um maior volume de impostos e contribuições, que têm como contrapartida a provisão de uma gama mais alargada de bens.

Colocadas as nossas objecções à utilização da expressão “Estado Providência”, subsiste uma realidade incontornável: apesar das dificuldades em precisar o seu conteúdo e

fronteiras, esta adquiriu uma aceitação de tal forma generalizada, que seria inútil e sem sentido procurar formas alternativas para designar a realidade que é suposto representar. A sua utilização ao longo deste trabalho resulta precisamente dessa circunstância, não traduzindo o pensamento da autora sobre a sua efectiva adequação ao objecto em estudo.

## **2.1. O conceito de Estado Providência**

O objectivo central da abordagem que se irá fazer neste ponto ao conceito de Estado Providência, não é tanto o de chegar a uma definição acabada e completa do seu conteúdo, mas antes construir e operacionalizar um instrumento que permita aferir se determinadas medidas e orientações, assumidas durante a Primeira República, corresponderam, ou não, a um movimento tendencial no sentido da existência de um Estado Providência.

Tendo em conta este objectivo, procurar-se-á encontrar resposta para duas questões essenciais à sua concretização:

- quais as condições mínimas necessárias para que se possa considerar que existe, num dado país, um Estado Providência;
- quais os elementos fundamentais que caracterizam a ruptura entre o não-Estado Providência e o Estado Providência.

Trata-se de uma tarefa difícil, uma vez que não existe qualquer definição do conceito de Estado Providência que recolha aceitação generalizada. Com efeito, o seu conteúdo é ainda hoje algo difuso e controverso, sem uma delimitação clara das respectivas fronteiras. Da falta de consenso quanto ao conteúdo exacto do conceito, decorrem idênticas divergências quanto ao seu horizonte temporal. Situação tanto mais curiosa quanto estamos perante uma expressão largamente utilizada desde há muito, quer em trabalhos de natureza académica, quer no debate político corrente.

Alguns autores assumem claramente as dificuldades em obter uma definição para o conceito de Estado Providência. É o caso de Barr [1993, p. 6], ao escrever: *“The concept of the Welfare State similarly defies precise definition, and no attempt is made to offer*

one". Em abono desta sua afirmação, o autor cita ainda Richard Titmuss<sup>3</sup>: *"I am no more enamoured today of the indefinable abstraction 'The Welfare State' than I was some twenty years ago when ... the term acquired an international as well as national popularity"*.

Outros, como Atkinson [1995] ou Vic George [1996], embora utilizando o conceito e abordando as principais vertentes a ele geralmente associadas, preferem ignorar a problemática da sua definição e delimitação.

Por sua vez, Mishra [1995, p. xi], considera que este pode ter múltiplos conteúdos: *"A verdade é que as variações sobre o tema do Estado Providência são infindáveis e não há dúvida de que se podem determinar muitas classificações e tipos ideais, dependendo do ponto de vista e dos interesses da pessoa que se debruça sobre o assunto"*.

Com efeito, são numerosas as definições de Estado Providência, quase tão numerosas quantos os autores que sobre a questão se debruçam. Cada um assumindo formas de abordagem próprias, privilegiando a sua perspectiva específica - económica, sociológica, política ou ideológica - e, de acordo com esta, aumentando ou restringindo a sua dimensão e âmbito temporal, mas acabando sempre por remeter para aspectos comuns. São esses aspectos comuns, muitas vezes abordados por perspectivas diferentes, que constituem o núcleo central do conceito de Estado Providência.

Evidenciar esses aspectos comuns e salientar elementos importantes para a perspectiva que nos propomos adoptar, são os únicos objectivos a atingir com as definições que se apresentam nos parágrafos seguintes, não existindo a pretensão de esgotar a enorme diversidade de abordagens e posições quanto a este problema, tarefa que, aliás, ultrapassaria em muito o âmbito deste trabalho.

A diferenciação e aprofundamento das políticas sociais e a progressiva responsabilização do Estado pelo bem estar básico dos cidadãos, enquanto elementos caracterizadores do

---

<sup>3</sup> Titmuss, Richard (1968), "Commitment to Welfare", Allen and Unwin, 2nd edn, 1976

Estado Providência, são duas das vertentes que recolhem uma aceitação generalizada.

Givertz [1968, p. 512], por exemplo, define Estado Providência como sendo “... *the institutional outcome of the assumption by a society of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic well-being of all of its members*”.

Kaufmann [1990, p. 21], por seu lado, afirma que “*l’édification et le développement des états-providence*” significa em primeiro lugar “*l’établissement et la différenciation successive des politiques sociales d’un pays*”. “*Ce que distingue l’état-providence des autres formes d’organisation politique c’est, avant tout, le degré de responsabilité politique pour le bien-être des membres d’une société*”.

No entanto, este mesmo autor salienta que o conceito de Estado Providência, sendo comum para muitos países, não contém, efectivamente, uma “*compréhension commune*”<sup>4</sup>. As diferenças de opinião reportam-se, entre outros aspectos, ao conteúdo e natureza das políticas sociais relevantes e às razões que originam e fundamentam a crescente responsabilização do Estado pelo bem estar básico dos cidadãos.

No que respeita às políticas sociais relevantes, alguns autores restringem o seu âmbito à segurança e assistência social - excluindo as políticas de saúde, de educação e de habitação - enquanto outros o alargam às políticas macroeconómicas de matriz keynesiana. Para estes últimos, a intervenção do Estado no funcionamento da economia, enquanto regulador e corrector do mercado e visando objectivos como o pleno emprego, a redistribuição dos rendimentos ou o crescimento económico, surge como elemento constituinte fundamental do Estado Providência.

Um exemplo desta última perspectiva, pode encontrar-se em Mozzicaffredo [1992, p. 60]. Este autor considera que a estrutura do Estado-Providência se caracteriza por três dimensões básicas: “*Primeiro, o desenvolvimento de políticas sociais gerais e políticas compensatórias de protecção de determinados segmentos da população; segundo, a*

---

<sup>4</sup> Kaufmann [1990, p. 17]

*implementação de políticas macro-económicas e de regulação da esfera económica privada, intervindo nas disfuncionalidades das regras do mercado; terceiro, estabelecendo formas de conciliação, isto é, institucionalizando a concertação entre parceiros sociais e económicos em torno dos grandes objectivos, como o crescimento económico e a diminuição das desigualdades sociais”.*

Referindo-se ao desenvolvimento do Estado Providência em Portugal, o autor afirma mais adiante que “... o processo de estruturação do modelo de Estado-Providência parece ser tanto a consequência da mobilização política e social, como a resposta do sistema político às necessidades de gestão do desenvolvimento económico e social”<sup>5</sup>.

Desta abordagem salientam-se dois outros aspectos complementares e igualmente importantes. Por um lado, e referindo-se ao caso português, Mozzicaffredo apresenta o Estado Providência como o resultado da convergência de dois factores decisivos: a “mobilização política e social” e as “necessidades de gestão do desenvolvimento económico e social”. Por outro lado, considera a implementação de formas de compromisso e conciliação entre parceiros sociais, somente implícita nas citações de Givertz e de Kaufmann, como uma dimensão básica do Estado Providência. A convergência de interesses “em torno dos grandes objectivos”, surge aqui como um elemento aglutinador, que permite a implementação da concertação social.

Já para Sousa Santos [1990, p. 194], o Estado Providência corresponde à “forma política do Estado nos países capitalistas avançados num período em que o socialismo deixa de estar na agenda política do curto e médio prazo ... o resultado de um compromisso ou de um certo pacto teorizado no plano económico por Keynes, entre o Estado, o capital e o trabalho, nos termos do qual os capitalistas renunciam a parte da sua autonomia e dos seus lucros (no curto prazo, não no médio prazo) e os trabalhadores a parte das suas reivindicações (as que respeitam à subversão da sociedade capitalista e à sua substituição pela sociedade socialista). Esta dupla renúncia é gerida pelo Estado. O Estado transforma o excedente libertado, ou seja, os recursos financeiros que lhe advêm

---

<sup>5</sup> Mozzicaffredo [1992, p. 60]

*da tributação do capital privado e dos rendimentos salariais, em capital social”.*

Assim, mais do que a convergência de interesses e objectivos, este autor valoriza a renúncia aos objectivos específicos de capitalistas e trabalhadores. Com a agravante de que essa renúncia é assimétrica, na medida em que a dos capitalistas se limita ao curto prazo.

Uma perspectiva significativamente diferente das anteriores é a assumida por Brunhoff [1987, p. 73]. Esta autora considera que “O «Estado Providência» designa o financiamento das despesas sociais, consagradas ao ensino, aos serviços de saúde, às pensões, à indemnização do desemprego. Considerado como o efeito de políticas que reflectem lutas operárias, suporta o peso da crise dos anos 1970, dificuldades financeiras, questões a respeito da sua legitimidade e da sua eficácia ...”.

A sua definição é construída pela negativa, a partir dos aspectos das políticas sociais mais questionados na actualidade, até porque, afirma mais adiante “Quanto à expressão de «Estado Providência» ou Estado do «bem-estar» («Welfare State») foi ela forjada por economistas e homens políticos hostis a qualquer protecção social dos operários da indústria, na segunda metade do século XIX. Gente favorável ao Estado «neutro» e «barato» e ao Estado «gendarme»”<sup>6</sup>.

Da falta de consenso quanto ao conteúdo exacto do conceito, decorrem divergências profundas quanto ao seu horizonte temporal.

Como vimos, Brunhoff [1987], partindo da sua definição muito particular do conceito, situa o nascimento do Estado Providência no século XIX, afirmando que “O ‘Estado Providência’ nasceu como resposta da organização sindical e política (socialista) do movimento operário no final do século XIX: muito antes dos escritos de Keynes sobre a crise e o emprego”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Brunhoff [1987, p. 74]

<sup>7</sup> Brunhoff [1987, p. 75]



Também Nicholas Barr [1993, p. 13], referindo-se à Grã-Bretanha, afirma que o Estado de Bem-Estar não é “...*the outcome of the second world war nor simply the creation of the post-war Labour Government. Its roots are ancient and complex ... State activity has grown over the years from small scale to large; from local to central; from permissive to mandatory ...*”.

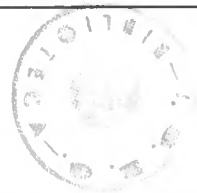
Ainda nesta linha, Dunderstädt [1990, p. 285], analisando o caso português, afirma que “*as raízes do Estado Providência português vêm do século XIX. Mas só se pode falar de Estado Providência, na concepção actual, desde 1919, ano em que foi votada a lei sobre o seguro obrigatório contra a doença, acidentes de trabalho, invalidez e velhice*”.

Pelo contrário, Mozzicaffredo [1992, p. 59], considera que “*É preciso, porém, situar o desenvolvimento do Estado Providência em Portugal, atendendo apenas ao processo iniciado em 1974...*”.

Deste conjunto de citações, resultam algumas ideias importantes para a perspectiva que pretendemos adoptar, nomeadamente as seguintes:

- o Estado Providência seria resultado de uma intervenção crescente do Estado, concretizada através do estabelecimento de políticas sociais tendentes a assegurar o bem estar dos cidadãos;
- esta intervenção, que antes seria apenas tolerada, passa a ser considerada como uma obrigação, sendo o Estado responsabilizado pelo bem estar de todos;
- o assumir dessa responsabilidade resultou quer das lutas sociais e políticas quer das necessidades de desenvolvimento do capitalismo, tendo possibilitado a existência de um compromisso, uma espécie de pacto, entre capital e trabalho.

Com efeito, entendemos que uma das mais profundas alterações no domínio da intervenção social dos Estados se dá com passagem de uma concepção dessa intervenção como correspondendo a um dever moral, um acto de misericórdia e caridade, para uma outra em que esta surge como uma das funções do Estado, que estes têm a obrigação de



executar e os cidadãos o direito de exigir.

A esta mudança de concepções corresponde uma mudança igualmente radical quanto aos objectivos e destinatários das políticas sociais.

No primeiro caso visava-se fundamentalmente ocorrer a situações extremas, de indigência e miséria, procurando-se tão somente atenuar os seus aspectos mais graves e socialmente chocantes. Os seus destinatários eram os mendigos, os incapacitados sem recursos, as famílias excessivamente numerosas e sem capacidade para assegurar a sua própria subsistência, isto é, aqueles que se encontravam no limiar da sobrevivência.

No segundo caso, a intervenção e apoio do Estado tornam-se independentes do rendimento e da riqueza dos beneficiários, sendo atribuídos em função da situação perante o trabalho (desemprego, doença, incapacidade prematura ou por velhice, etc.) e, nalguns casos, considerados como um direito de cidadania (direitos à saúde e/ou educação universais e gratuitas, por exemplo).

Isto não significa que tenham sido completamente abandonadas as políticas de assistência social, dirigidas aos mais carenciados ou com menores recursos. Na verdade estas mantiveram-se e aprofundaram-se em quase todos os países desenvolvidos, de que é exemplo a introdução do rendimento mínimo garantido. No entanto deixaram de ser o aspecto dominante da política social do Estado, assumindo um papel complementar em relação aos sistemas de Segurança Social, ou às políticas gerais de saúde e educação.

Esta mudança de perspectiva surge, numa primeira fase, como uma forma de atenuar e controlar a agudização da luta de classes, bem como a crescente influência dos partidos e movimentos operários. As reformas de Bismarck, na Alemanha são particularmente elucidativas quanto a este objectivo.

Nesta linha, pode citar-se Brunhoff [1987, p. 75], que chama igualmente a atenção para alguma oposição dos trabalhadores à introdução dos novos sistemas proteccionistas: “Na

*realidade, uma certa protecção social dos operários foi posta em campo, no plano do Estado, pela primeira vez, pelo chanceler alemão Bismarck, nos anos 1880, ao mesmo tempo que medidas de repressão eram tomadas contra o surto do Partido Social Democrata alemão. Em diversos outros países (França, Estados Unidos), houve uma oposição dos trabalhadores a este sistema «made in Germany». Um outro partidário resoluto de um mínimo de protecção social dos operários foi o liberal inglês Lloyd George, no início do século XX, ao passo que o Movimento Operário na Grã-Bretanha, já organizado no plano sindical, se desenvolve com o Labour Party (Partido Trabalhista). O reformismo conservador ou burguês passou assim à frente do reformismo operário, em parte para atenuar o aspecto contestatário deste último”.*

A aceitação e implementação mais ou menos generalizada deste tipo de medidas pelos governos do mundo capitalista desenvolvido, acelerou-se com a constatação de que as novas políticas sociais são igualmente um poderoso instrumento para o desenvolvimento e modernização do mercado de trabalho.

Atkinson [1995] refere os debates realizados, em 1908, em torno da implementação do sistema de pensões de reforma na Grã-Bretanha, onde o objectivo de rejuvenescimento da mão-de-obra tendo em vista o acréscimo da produtividade era claramente colocado. Os subsídios de desemprego contribuem para uma maior flexibilidade nas relações de trabalho, facilitando o ajustamento dos efectivos das empresas em função do ciclo económico e permitindo uma maior mobilidade da mão-de-obra.

Também a generalização dos sistemas públicos de educação e saúde tem uma função económica evidente, trazendo vantagens não só para os seus beneficiários directos como para os capitalistas. Com efeito, a sua existência, além de permitir a socialização de custos inerentes à formação, manutenção e reprodução da mão-de-obra, viabiliza acréscimos extraordinários na produtividade do trabalho, ao aumentar para níveis até aí inacessíveis, em quantidade como em qualidade, a qualificação dos trabalhadores e as suas condições físicas e mentais.

Destas considerações resulta a nossa opinião de que a construção do moderno Estado Providência foi um processo longo e contraditório, determinado simultaneamente pela luta e pela conciliação de classes, mas também por razões de eficiência económica, associadas à modernização do mercado de trabalho e pelas necessidades do desenvolvimento capitalista.

Como afirma Barr [1993], as raízes do Estado Providência são antigas e complexas, pelo que a sua identificação quase exclusiva com as políticas keynesianas, feita por alguns autores, pode conduzir a uma perspectiva enviesada e redutora quanto ao seu nascimento, evolução e conteúdo. Ignorar essas raízes seria, em nossa opinião, um erro quase tão grosseiro como ignorar o papel de Keynes e do keynesianismo na conformação actual do Estado Providência, bem como a sua influência profunda e decisiva no triunfo de uma nova perspectiva quanto aos problemas do emprego e do desemprego e quanto ao papel e funções do Estado.

A Keynes cabe o enorme mérito de ter operado, no momento e no contexto histórico adequados, uma ruptura teórica profunda com a teoria económica neoclássica, até então dominante, mas cujas análises se vinham revelando em contradição com a realidade observada - nomeadamente o desemprego maciço e prolongado - e, também por isso, incapaz de apontar soluções eficazes para a saída da crise.

Para os economistas neoclássicos só existia desemprego voluntário, isto é, só estariam desempregados aqueles que não estavam dispostos a trabalhar por um salário equivalente à produtividade marginal do trabalho ou os que não queriam de todo trabalhar. Daqui decorria a ideia de que o apoio aos desempregados tinha efeitos económicos e morais negativos, na medida em que contribuía para reforçar a sua decisão de não trabalhar, fomentando a preguiça e a degradação moral.

Ao demonstrar, no plano da teoria económica, a possibilidade de existência de equilíbrios económicos sem pleno emprego, e por isso, a possibilidade da existência de um persistente desemprego involuntário, Keynes não só pôs em causa a visão neoclássica do

desemprego, como legitimou as políticas estatais de apoio aos desempregados.

Acresce que, contrariando a lei de Say, Keynes identificou a escassez da procura efectiva como a principal causa das crises económicas, de que o desemprego é uma manifestação. Daí colocar como objectivo central da política económica o pleno emprego, que deveria ser prosseguido através de uma política de gestão da procura conduzida pelo Estado. A este caberia estimular a expansão ou contracção da procura, designadamente através do aumento ou redução da despesa pública, de acordo com a fase do ciclo económico.

A partir de Keynes, a intervenção do Estado na economia e os défices públicos deixam de ser vistos como um mal que deve ser firmemente combatido. Intervir na economia passa a ser uma das funções essenciais do Estado, sendo a despesa pública o principal instrumento para essa intervenção.

Surgindo na sequência da grande crise económica de 1929 a 1932, cujas sequelas se faziam ainda sentir nos planos económico e social, as teorias de Keynes libertaram o Estado dos constrangimentos não intervencionistas e anti-défices públicos impostos pelos economistas neoclássicos, legitimaram as tímidas políticas sociais até aí seguidas por alguns Governos e abriram novas perspectivas de evolução.

A sua adopção pela generalidade dos Governos dos países capitalistas desenvolvidos no imediato pós-guerra, com resultados fortemente positivos em termos de estabilidade e crescimento económico, conduziram à diversificação e aprofundamento das formas de intervenção do Estado na economia. À política de pleno emprego, somou-se um vasto conjunto de políticas sociais, tendentes a assegurar os rendimentos e bem estar dos cidadãos, e mesmo a formação de fortes sectores produtivos estatais, num movimento que só viria a ser posto em causa com as crises dos anos 70 e 80. É a esta nova realidade, característica do pós-guerra, que muitos autores chamam Estado Providência.

No entanto, parece-nos mais adequada a posição de Mishra [1995, p. x], quando afirma, no prefácio à edição portuguesa: *“Este livro recorre a um tipo histórico ideal de ‘Estado-*

*Providência', nomeadamente o Estado-Providência keynesiano (EPK) da Europa do pós Segunda Guerra". Assim, o Estado-Providência keynesiano corresponde tão só à forma concreta que este assumiu numa dada região e num dado momento histórico, não devendo as suas características específicas ser confundidas com a essência do fenómeno.*

Na verdade, como vimos anteriormente, componentes essenciais daquilo que hoje se designa por Estado Providência - como os seguros de doença, invalidez e velhice ou os subsídios de desemprego - não só são anteriores a Keynes e ao triunfo do keynesianismo, como vinham registando uma progressiva melhoria, acompanhada da sua introdução num número cada vez maior de países, mesmo em países atrasados e periféricos, como era o caso de Portugal no primeiro quartel deste século.

Por outro lado, a partir de meados dos anos 70, assistiu-se ao progressivo abandono das políticas keynesianas e à sua substituição por políticas de natureza monetarista e neoliberal, sem que o essencial do Estado Providência tenha sido abandonado. Ou seja, apesar de a política económica da maioria dos governos do mundo capitalista desenvolvido já não assumir como objectivos o pleno emprego ou redistribuição do rendimento e de estes colocarem em causa a validade das políticas sociais anteriormente prosseguidas, introduzindo alterações e limitações à sua amplitude, os elementos caracterizadores do Estado Providência, embora sujeitos a rectificações e mesmo alguns cortes, continuam sem alterações de fundo.

Tendo em conta as considerações anteriores, é agora possível precisar melhor o conteúdo do conceito de Estado Providência aqui adoptado, delimitar o seu conteúdo mínimo e caracterizar os elementos indiciadores da sua formação.

Considerado a partir do seu conteúdo actual, existirá Estado Providência quando o Estado leva à prática um conjunto sistematizado de políticas de natureza social, tendentes a garantir a todos os cidadãos um nível mínimo de bem estar - em termos de rendimentos, de condições de trabalho, de saúde, de educação e de habitação - sendo essas políticas entendidas como um direito dos cidadãos e como uma função e um dever do Estado.

No entanto, as formas e características assumidas por estas políticas, bem como o seu grau de realização, ainda hoje diverge de país para país, sem que isso ponha em causa a sua classificação como Estado Providência.

Numa definição menos exigente, considerar-se-á que existe um Estado Providência sempre que este prossegue políticas tendentes a garantir a provisão de um sistema mínimo de assistência social e de protecção dos trabalhadores contra riscos resultantes da saída do mercado de trabalho (por desemprego, doença, invalidez ou velhice), bem como a criação de condições de acesso à saúde, à educação e à habitação, adequadas às necessidades da época, sendo essas políticas assumidas como função e dever do Estado.

A adopção progressiva de medidas que se enquadrem nesta definição e, sobretudo, o assumir dessas medidas como correspondendo a uma responsabilidade do Estado, serão então os elementos indiciadores da existência de um movimento tendencial no sentido da constituição de um Estado Providência.

## **2.2. Antecedentes históricos<sup>8</sup>**

Como salientámos no ponto anterior, a mudança de uma perspectiva caritativa da intervenção social dos Estados, para uma outra em que esta surge, simultaneamente, como obrigação dos Estados, direito dos cidadãos e necessidade associada à modernização do mercado de trabalho e ao crescimento económico, marca o início da construção daquilo que hoje designamos por Estado Providência.

Esta mudança de atitude foi-se processando lentamente, num processo longo e contraditório, marcado e determinado pelas profundas mutações impostas pelo fim do Antigo Regime e o triunfo do capitalismo moderno.

---

<sup>8</sup> Os dados históricos contidos neste ponto foram obtidos em diversas obras, com destaque para Barr [1993], Rosanvallon [1981], Cook [1988] e para a obra *História Económica e Social do Mundo* (HESM), dirigida por Pierre Léon, Vol. IV, Tomos I e II, 1984. Outras fontes utilizadas encontram-se referenciadas no texto.

Precedida e acompanhada por alterações profundas a nível do sector agrícola, a revolução industrial, iniciada na Inglaterra e progressivamente alargada a outros países, conduziu a uma ruptura com as estruturas sociais até aí vigentes e a uma transferência maciça de mão-de-obra dos campos para as cidades, que cresceram desmesuradamente, de forma desordenada e sem capacidade para aguentarem a pressão resultante deste novo fenómeno social.

Falta de habitações e de condições de higiene mínimas, condições de trabalho degradantes, desemprego, fome, doença, miséria, foram fenómenos que acompanharam este processo de mudança, destruindo o frágil equilíbrio social até então existente e impondo a necessidade de novos mecanismos de intervenção que permitissem, pelo menos, atenuar e controlar o descontentamento popular, evitando que este conduzisse a movimentações sociais e políticas que pudessem pôr em causa a nova ordem capitalista nascente.

Por outro lado, esta situação, sendo uma consequência do crescimento e afirmação da nova ordem económica e social - bem como da destruição dos mecanismos de funcionamento e regulação do mercado de trabalho até então vigentes - acabou por criar novos obstáculos à modernização e desenvolvimento do mercado de trabalho, exigindo, por isso, novas soluções que permitissem a sua superação.

Embora as consequências sociais das revoluções industriais e da nova ordem capitalista, nos diferentes países europeus, não sejam significativamente diferentes - conduzindo sempre ao agudizar da luta de classes e ao crescimento dos movimentos e organizações sindicais e socialistas - a diversidade de tradições culturais, filosóficas, ideológicas e políticas, bem como a diferente força relativa das classes em presença, determinaram respostas igualmente diferenciadas a esses problemas, quer em termos temporais, quer em termos das soluções encontradas.



Quadro 1

	Alemanha	Grã-Bretanha	França	Suécia	Portugal
Seguro ou serviço de saúde	1880	1948	1945	1962	1979
Seguro de doença	1883	1911	1930	1910	1919
Seg. social de acidentes na indústria	1884	1906	1946	1901	1913
Pensões de invalidez e reforma	1889	1908	1910	1913	1919
Imposto geral s/ o rendimento pessoal	1920 <sup>1)</sup>	1918	1960	1903	1922
Seguro de desemprego	1927	1911	1958	1913	1975
			(		
Abono de família	1954	1945	1932	1947	1942
Analfabetismo < 20%	1850	1880	n.d.	1880	1970/80
Freq. ensino secundário > 10%	1925	1923	n.d.	1937	1980/90
Freq. ensino superior > 10%	1975	1973	n.d.	1968	-

<sup>1)</sup> 1873 na Prússia

Nota: Este quadro foi construído a partir de um quadro similar apresentado por Gough [1979, p. 895]

No entanto, dois países marcaram decisivamente a política social europeia, a Alemanha e a Grã-Bretanha, quer pelo seu pioneirismo, particularmente no caso da Alemanha, como se pode verificar no Quadro 1, quer porque estão na origem de concepções e filosofias diferenciadas sobre a organização e objectivos dos modernos sistemas de assistência e segurança social.

Por esse motivo, a nossa abordagem irá centrar-se na evolução verificada nestes dois países, procurando dar uma panorâmica das principais medidas de política social neles implementadas, do contexto em que surgiram e das concepções a elas subjacentes. Dado que muitas dessas medidas e concepções estão igualmente presentes nas medidas de política social dos governos da 1ª República, pretende-se com esta panorâmica dar uma visão das principais influências que a elas conduziram.

### 2.2.1. Alemanha

As origens do moderno Estado Providência são tradicionalmente reportadas à Alemanha de Bismarck. Na verdade, foi este que pela primeira vez, em 1883, instituiu um conjunto de medidas de protecção e segurança social, que estão na origem da maioria dos actuais sistemas de segurança social.

Tendo como justificação imediata a necessidade de travar o crescimento do movimento operário e do Partido Social-Democrata, deverá no entanto notar-se que as medidas então implementadas se inscrevem numa tradição de intervenção do Estado no domínio

económico e social, iniciada na Prússia e no Baden-Württemberg, se inserem na ideia de um Estado forte e onnipresente cara a Bismarck e correspondem a uma longa tradição filosófica das diferentes escolas de pensamento alemãs.

Fichte, por exemplo, defendeu na obra “O Estado Comercial Fechado”, publicada em 1800, que o Estado deveria ter o exclusivo do comércio externo e controlar toda a produção e comércio internos. Caber-lhe-ia assegurar a repartição da força de trabalho, as produções a realizar, fixar os preços e garantir o seu escoamento.

Hegel, em a “Filosofia do Direito”, publicada em 1821, faz diversas referências ao papel do Estado no plano da assistência, afirmando nomeadamente que “*Não se deve deixar à contingência da beneficência o cuidado de socorrer os pobres*”<sup>9</sup> e, mais adiante, “*O que pode haver de contingente nas esmolas, nas fundações, ou no facto de acender-círios a imagens piedosas, etc., é completado por estabelecimentos para os pobres, hospitais, iluminação das ruas, etc. Há sempre bastante que fazer para a beneficência caritativa, e ela erra quando ... se sinta vexada pelas prescrições e mandamentos universais obrigatórios. Deve-se, pelo contrário considerar a situação pública tanto mais perfeita quanto, em relação ao que está organizado de maneira universal, menos restar que fazer ao indivíduo ...*”<sup>10</sup>.

Ferdinand Lassalle, um dos primeiros pensadores socialistas alemães, com uma forte influência no movimento operário do seu país, considerava o Estado como motor do progresso social.

Mas sobretudo, o pensamento socialista tem na Alemanha o seu maior teórico de sempre, Karl Marx, que em colaboração com Engels, realiza a crítica radical do sistema capitalista, defendendo a necessidade da acção revolucionária com vista à tomada do poder pela classe operária e à construção de uma sociedade socialista, nomeadamente no Manifesto do Partido Comunista (1848) e em O Capital (1867). O seu pensamento exerceu uma profunda influência no movimento operário e socialista, vindo a marcar

<sup>9</sup> Hegel[1979, § 113, p 54]

<sup>10</sup> Ibidem, § 242, pp 134/5

decisivamente a evolução económica social e política do mundo na segunda metade do século XIX e no século XX.

O socialismo de cátedra, de Wagner, Schaeffle e Schmöller, surge como uma tentativa de encontrar uma via alternativa ao pensamento de Marx e Engels, tendo estes autores fundado a “Verein für Sozialpolitik” (associação para a política social), que exerceu uma influência significativa na sua época. No Manifesto de Eisenach, escrito por Schmöller e saído de um congresso de professores que discutiu os problemas sociais e o papel do Estado, declara-se o Estado como “*O grande mestre da Humanidade*”.

As grandes correntes do pensamento alemão convergem, pois, na defesa do papel interventor do Estado. Posição tanto mais aceite pelo poder político quanto esta corresponde às necessidades de afirmação do novo Estado resultante da unificação alemã, concretizada por Bismarck em 1870. Compreende-se assim melhor o pendor intervencionista, desde cedo presente na política social alemã.

Um dos primeiros domínios de intervenção do Estado foi o da educação. Na verdade, data de 1763 o estabelecimento do princípio da obrigatoriedade de frequência das escolas, obrigatoriedade essa que seria reforçada por lei de 1830. Entretanto, em 1807 a gestão semi-eclesiástica das escolas públicas passou para a responsabilidade exclusiva do Ministério do Interior e em 1872 foi reafirmado o princípio da supervisão do Estado sobre todas as escolas<sup>11</sup>.

Esta intervenção precoce no domínio da educação está concertada na origem do sucesso alemão neste domínio, bem evidente no facto de em 1850 o número de analfabetos ser inferior a 20%.

Também no domínio da protecção social se verifica uma forte tradição de intervenção do Estado. Assim, o Código Prussiano de 1810 obrigava os empresários a assegurar prestações, em caso de doença, aos assalariados (criados e auxiliares de comércio) que

---

<sup>11</sup> Ver Jones [1985, p 37]

convivessem debaixo do mesmo tecto. Em 1838 foi estabelecida a responsabilidade dos industriais dos caminhos de ferro face aos acidentes de trabalho. Em 1854 a possibilidade de as administrações locais criarem fundos mutualistas de doença, impondo a inscrição obrigatória dos assalariados. Em 1871 foi aprovada uma lei impondo o princípio de responsabilidade limitada dos industriais nos acidentes de trabalho.

É nesta mesma linha que se insere a resposta de Bismarck, já na década de 80, ao crescimento constante da força social e política do movimento operário.

Como na Inglaterra e em outros países europeus, o processo de industrialização, desencadeado no final da primeira metade do século XIX, conduziu ao desagregar das formas de trabalho tradicionais, a um forte crescimento numérico da classe operária, a situações de miséria extrema, de desenraizamento cultural e de marginalidade.

Com efeito, *“A partir dos anos 1850, mas culminando depois de 1880, as grandes zonas industriais e as suas cidades tornam-se pontos de fixação para os migrantes rurais da região ...”*<sup>12</sup>, *“... entre 1860 e 1914, os altos-fornos, as fundições e as minas da Alta Silésia têm, segundo L. Schofer, grande dificuldade em encontrar na própria região a mão-de-obra de que precisam: no entanto estão instaladas no meio de um «oceano de pobreza camponesa» ...”*<sup>13</sup> e *“D. Blackbourn considera que na Alemanha dos anos 1890, só 1 em cada 3 que se dizem artífices conserva verdadeiramente a sua independência, e em 1,3 milhões, só conta 600 mil que empregam companheiros ... A autonomia significa muitas vezes que mal se consegue subsistir.”*<sup>14</sup>

Esta situação é acompanhada por um crescendo das movimentações operárias, que conduzem aos surtos grevistas de princípios da década de 70, em 1875/76, em 1885 (operários da construção civil berlinense) e em 1889 (100.000 mineiros do Ruhr). As movimentações da década de 70, agudizadas pela crise económica de 1874, culminam na eleição, em 1877, de deputados do Partido Social-Democrata Alemão para o Reichstag.

<sup>12</sup> Gilbert Garrier, in HESM [1984, vol IV, p 21].

<sup>13</sup> Yves Lequin, in HESM [1984, vol IV, p 317].

<sup>14</sup> Ibidem, p 307.

Travar o crescimento constante da força social e política do movimento operário, que criava uma situação de permanente instabilidade, tornando-se uma ameaça ao processo de unificação alemã, concretizado em 1870, e ao próprio sistema capitalista, tornou-se num dos grandes objectivos de Bismarck.

Para o conseguir, proibiu o Partido Social-Democrata, encerrou os seus jornais e prendeu os seus dirigentes. Ao mesmo tempo, fez aprovar, ao longo da década de 80, um conjunto de leis instituindo diversos seguros sociais. Com estas medidas, Bismarck procurava mostrar que a resposta aos problemas das classes trabalhadoras podia ser encontrada no quadro do capitalismo, e que o seu governo estava em condições de o fazer, ao contrário do movimento operário e socialista.

Em 1881, o governo alemão apresentou um projecto de lei instituindo o seguro obrigatório contra acidentes de trabalho. Os patrões eram obrigados a pagar um seguro de acidentes abrangendo os trabalhadores ao seu serviço, que seria feito numa “Caixa do Império”, a gerir e subsidiar pelo Estado. O projecto de lei foi aprovado pelo Parlamento com rejeição do subsidio do Estado.

Em Junho de 1883 foi votada a lei sobre o seguro de doença obrigatório, abrangendo os operários da indústria com rendimento anual até 2000 marcos. A sua gestão competia a instituições autónomas, onde patrões e operários tinham assento, mas que eram controladas pelo Estado. Podiam assumir a forma de caixas de empresas, caixas profissionais ou caixas comunais, sendo os fundos assegurados por contribuições dos trabalhadores (2/3) e dos patrões (1/3). As taxas de contribuição eram variáveis com a natureza da Instituição, sendo a quota de 1,5% a 2% nas caixas comunais e 3% a 4,5% nas restantes. Os subsídios pagos em caso de doença variavam com a remuneração, dependendo dos descontos efectuados. Em 1886, este seguro passou a cobrir a maior parte dos assalariados, nomeadamente os agrícolas.

Em Julho de 1884 foi aprovada a lei instituindo o seguro de acidentes de trabalho, para

aplicação dos princípios aprovados em 1881. Os patrões quotizavam-se em caixas corporativas para cobrir o risco de invalidez permanente resultante de acidentes de trabalho. No caso de incapacidade total, os trabalhadores recebiam cerca de 66% do salário. Em caso de morte, a viúva recebia uma pensão de cerca de 20%, acrescida de 15% por cada filho menor de 15 anos, mas não podendo ultrapassar 60% do salário do trabalhador.

Em Junho de 1889, foi aprovado o seguro de invalidez e velhice, que constituiu o primeiro sistema obrigatório de reformas. Estas seriam pagas por caixas, cujos fundos provinham de quotizações suportadas em partes iguais por trabalhadores e patrões.

O conjunto destas leis viria a ser codificada, em Julho de 1911, no Código Imperial dos Seguros Sociais, que constitui o primeiro modelo histórico do género.

Este conjunto de diplomas apresenta como característica comum a adopção da forma de seguros, inspirada nas técnicas de cobertura de riscos há muito aplicadas no sector privado. Em consequência desta solução, a cobertura de risco só se aplica aos segurados, situação que pressupõe o pagamento de um prémio (a contribuição) e que surge associada à existência de uma relação de trabalho.

Esta concepção, dita comutativa, é caracterizada por Costa [1996, pp. 17/18] da seguinte forma: *“A concepção comutativa configura o sistema de protecção social como um mecanismo de garantia de rendimentos profissionais que se traduz na concessão de prestações sociais a título de ‘rendimento de substituição’ visando assegurar o nível de vida dos trabalhadores e famílias face à perda de rendimento por ocorrência de determinados eventos (velhice, desemprego, doença, etc.). Trata-se de um modelo inspirado no princípio da solidariedade profissional, no qual o fundamento do direito de protecção dos indivíduos decorre unicamente da vinculação ao mercado de trabalho, isto é, da sua condição de trabalhadores”*.

Este modelo de organização, viria a ter uma influência decisiva um pouco por todo o

lado, vindo a inspirar a maioria dos actuais sistemas de Segurança Social, designadamente o português.

Mas a legislação bismarckiana não contou com o apoio do patronato. Pelo contrário, este foi-lhe hostil desde o início, procurando evitar ou retardar a sua aplicação. Os argumentos do patronato alemão não diferem substancialmente dos que ainda hoje são utilizados contra todas as medidas sociais e de protecção dos trabalhadores: fragilidade das empresas, enfraquecimento das indústrias nacionais, patriotismo, entrave à mobilidade social, renúncia ao ideal do êxito individual. No entanto, esta oposição acabaria por cessar quando o patronato assumiu em exclusivo a gestão das caixas e se apercebeu das vantagens que o sistema lhe trazia, nomeadamente ao amarrar os trabalhadores às empresas<sup>15</sup>.

No período que se seguiu à 1ª Guerra Mundial, a enorme debilidade da economia alemã, profundamente afectada pelas destruições sofridas e pelas pesadas indemnizações impostas pelos Aliados, não propiciava desenvolvimentos significativos dos sistemas de assistência e segurança social. Com efeito, só em 1927 foi instituído o seguro de desemprego, que tinha surgido na Grã-Bretanha já em 1911.

Finalmente, a tomada do poder pelos nazis viria a conduzir a significativas alterações ao nível das políticas sociais que, no entanto, pela sua natureza e pela diminuta influência posterior, não serão aqui abordadas.

### **2.2.2. Grã-Bretanha**

A actividade assistencial do Estado na Inglaterra é muito antiga, remontando aos finais do século XVI a adopção de medidas inovadoras pelo seu carácter obrigatório e universal. Na sua base está o desenvolvimento da agitação social.

Assim, em 1531 surgiu o Estatuto de protecção ao desvalido, de Henrique VIII, cuja forma de administração viria a ser modificada em 1536. Em 1572 e 1576 foi proibida a

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp 356 e 357.



mendicidade e regulada a taxa obrigatória de ajuda aos pobres.

Em 1601 Isabel I promulgou “The Poor Law Act”. Este Código de Beneficência instituiu a responsabilidade das autoridades locais pelos pobres da sua área, sendo os respectivos custos suportados pelo Estado, que para o efeito cobrava uma taxa obrigatória entretanto instituída. Aos inválidos, idosos e crianças pobres, era proporcionado, sem contrapartidas, alimentação, dormida, tratamento e algum apoio monetário. Os pobres desempregados mas com capacidade para trabalhar eram internados nas “working house” onde tinham trabalho e recebiam um salário. Também os fugitivos e refractários iam para as “working house”, mas como punição.

A importância desta lei resulta do facto de, pela primeira vez, o Estado criar um sistema organizado de assistência social, estabelecer regras para o seu financiamento e assumir, através das autoridades locais, a responsabilidade pela sua gestão.

Este sistema que, nas palavras de Barr [1993, p. 14] seria “... *adapted to a pre-industrial economy*”<sup>16</sup>, viria a constituir, embora com alterações mais ou menos significativas, a espinha dorsal das políticas de intervenção social do Estado na Inglaterra até ao início do século XX. Com efeito, só nessa altura este país começaria a recuperar o seu atraso relativo, neste domínio, em relação à Alemanha, cujas razões discutiremos mais adiante.

A adaptação do sistema assistencial inglês a uma economia pré-industrial é bem evidente no Act of Settlement, de 1662. Ao mesmo tempo que se proibiam as paróquias de expulsarem os seus pobres, estes eram proibidos de mudarem de domicílio. Esta lei do domicílio, que se viria a constituir num forte entrave às necessidades de mobilidade da mão de obra induzidas pela revolução industrial, tornar-se-ia, a partir dos finais do século XVIII, com Adam Smith, num dos alvos dos ataques dos economistas liberais à lei dos pobres.

Em 1782, pelo Gilbert’s Act, passaram a ser permitidos auxílios monetários aos pobres

<sup>16</sup> A este propósito pode citar-se Hegel [1979, § 245], que em 1820 afirmava: “O exemplo da Inglaterra permite estudar ... mais em pormenor os êxitos alcançados pela taxa dos pobres ...”



com capacidade para trabalhar, bem como o internamento dos inválidos e crianças nas casas de trabalho.

Em 1795 a lei de “Speenhamland” viria a instituir um sistema de subsídios aos pobres, atribuído com base no número de filhos e na evolução do preço do pão, que apresentava como novidade o ser extensivo a indivíduos empregados.

Mas a introdução desta espécie de “rendimento mínimo garantido”, que surgiu em consequência do crescimento da pobreza, resultante da escassez de produtos alimentares e do aumento da inflação, surge num período em que a lei dos pobres começa a ser acusada pelos liberais de entravar o crescimento económico e promover a pobreza. Sob ataque, estavam principalmente a lei do domicílio e os apoios aos pobres com capacidade para trabalhar. Nele tiveram uma participação importante os economistas clássicos.

Na verdade, já em 1776 Adam Smith [1987] afirmava: “... a política da Europa, pondo obstáculos à livre circulação dos trabalhadores e dos capitais, tanto de emprego para emprego, como de lugar para lugar, dá origem, em alguns casos, a uma desigualdade muito lamentável ...” [p 289]. Mais à frente, considera que: “Os obstáculos que as leis corporativas impõem à livre circulação do trabalho são, ao que creio, comuns a todas as partes da Europa. Os que lhe são impostos pela lei dos pobres são, tanto quanto sei, exclusivos da Inglaterra. ... Parece-me que valerá a pena explicar com algum pormenor a forma como surgiu, progrediu e chegou à actual situação este desconcerto, talvez o maior da política inglesa.” [p 291].

Também William Pitt, citado por Rosanvallon [1981, p 113], afirmava em 1796, na Câmara dos Comuns, que a lei do domicílio “impede o operário de vender o seu trabalho no mercado nas melhores condições e o capitalista de empregar o homem competente, capaz de lhe assegurar a remuneração mais elevada para os progressos que realizou.”

Por sua vez, Barr [1993, p. 14], refere que Bentham acreditava que os apoios concedidos

“... *caused moral degeneracy among recipients.*”, enquanto Malthus defendia que a assistência “... *would cause excessive population growth ...*”.

Um outro expoente da economia clássica, Ricardo [1983, pp 116 e 117], na sua obra “Princípios de Economia Política e de Tributação”, publicada em 1817, manifestava acordo com as teorias de Malthus sobre os efeitos perniciosos destas leis no crescimento da população, e defendia que: “*A tendência directa e clara das leis dos pobres está em completa oposição a estes princípios evidentes: não se destinam, como o legislador benevolmente desejava, a melhorar as condições dos pobres mas sim a piorar tanto a situação dos pobres como dos ricos; em vez de enriquecerem os pobres destinam-se a empobrecer os ricos. Enquanto vigorarem as presentes leis parece absolutamente natural que aumente progressivamente o fundo destinado à manutenção dos pobres até que este absorva todo o rendimento líquido do país ...*”.

A posição de Ricardo, que apresenta pontos de contacto significativos com as dos que, na actualidade, apontam para a não sustentabilidade financeira, a prazo, do Estado Providência, pode ser melhor compreendida à luz dos dados avançados por Rosanvallon [1981, p 113]: “... *a taxa sobre os pobres quadruplicara de 1785 a 1830; representava, em 1834, um sexto do rendimento líquido da propriedade rural: havia então um assistido por cerca de 10 habitantes*”.

O crescimento explosivo dos custos do sistema inglês, resultava da subida dos preços, em particular do preço do pão, e do aumento do número de desempregados, acelerado pelo regresso dos soldados envolvidos nas guerras napoleónicas.

Esta situação levaria, em 1832, à constituição de uma Comissão para a Lei dos Pobres, cujo relatório foi redigido por Nassau Senior e Edwin Chadwick. Nas suas conclusões apontava-se para a continuação da ajuda pública aos órfãos, cegos e incapazes, incluindo assistência médica e hospitalar, mas também para a redução dos apoios aos fisicamente capazes. A organização do sistema assistencial deveria obedecer a 3 princípios:

- a noção de menor elegibilidade, só aplicada aos fisicamente capazes, tendo em vista

evitar que a atribuição de benefícios elevados incentivasse a indigência:

- o teste das casas de trabalho, onde os beneficiários eram obrigados a viver e que deveriam proporcionar um ambiente de trabalho e de vida inferior à do trabalhador que menos ganhasse. Nestas era imposta a segregação entre maridos, mulheres e filhos. Funcionavam como um meio de levar à menor elegibilidade.
- a centralização administrativa, que visava assegurar a uniformidade dos benefícios, melhorar a relação custo/benefício e promover a mobilidade do trabalho, pois eram indicados postos de trabalho noutras zonas que os desempregados eram obrigados a aceitar<sup>17</sup>.

Estes princípios viriam a ser consagrados no Poor Law Amendment Act de 1834, tal como a revogação da lei do domicílio, concedendo assim mobilidade aos trabalhadores e garantindo a possibilidade de migração para os núcleos industriais.

A nova lei, ao desencorajar o internamento nas casas de trabalho, ao tornar estigmatizante o recurso aos apoios nela previstos e ao estabelecer a completa mobilidade dos trabalhadores, representa uma importante viragem em relação ao passado. Embora nunca tenha chegado a ser completamente aplicada - nomeadamente porque a Comissão Central que a devia gerir foi incapaz de impor às autoridades locais todos os aspectos relativos à organização das casas de trabalho, consideradas demasiado cruéis - a lei de 1834 constituiu o essencial do sistema assistencial inglês até ao início do século XX.

De entre as principais alterações entretanto introduzidas salienta-se o alargamento, em 1886, dos apoios previstos no Poor Law Amendment Act aos “*genuinely unemployed*”, bem como a abertura aos não pobres dos hospitais ligados à aplicação da lei dos pobres. Há ainda a salientar a instituição, em 1897, pelo Workmen’s Compensation Act, do princípio da responsabilidade limitada dos industriais nos acidentes de trabalho, que tornou obrigatórias as compensações por acidentes de trabalho já praticadas em muitas indústrias.

---

<sup>17</sup> Ver Barr [1993, p. 15]

Existem diversas explicações possíveis para o atraso relativo da Inglaterra no domínio da Segurança Social, quando comparada com a Alemanha, das quais consideramos importante salientar as seguintes: a forte unidade e estabilidade política da Grã-Bretanha e a sua situação enquanto império dominante, que proporcionava aos mais dinâmicos e capazes oportunidades de melhorar, nas colónias, a sua situação social; a debilidade organizativa e ideológica do movimento operário, onde tinham forte expressão as correntes reformistas; a predominância das ideias liberais, particularmente entre os intelectuais e na classe dirigente, mas não só.

Saliente-se ainda que as posições liberais neste domínio beneficiaram sempre, na Inglaterra, da fundamentação económica proporcionada pelos teóricos da escola clássica, primeiro, e neoclássica, depois.

Mas o contexto económico, social e político alterou-se significativamente entre 1834 e o final do século.

A debilidade do sistema assistencial e a quase completa ausência de medidas de protecção dos trabalhadores empregados, conduziu à expansão, ao longo do século XIX, das “friendly societies”. Estas associações, surgidas no século XVII com o objectivo de garantir apoios na doença, nos funerais, às viúvas, aos órfãos, etc., foram assumindo progressivamente características mutualistas. Destinando-se, regra geral, a trabalhadores assalariados, e dentre estes aos que possuíam um mínimo de condições financeiras para pagar as respectivas contribuições, funcionavam também como grupos de pressão no sentido da adopção de novas medidas no plano social.

Por sua vez, o movimento operário britânico, de características menos radicais que os seus congéneres continentais, conheceu um significativo crescimento. O Partido Trabalhista, fundado em 1892 e refundado em 1906, consegue rapidamente um numeroso e interveniente grupo de deputados no Parlamento.

O próprio Partido Liberal inglês vinha evoluindo da velha posição de negação absoluta da

intervenção do Estado, para uma outra em que se admitia a necessidade de alguma intervenção correctora no plano social. Esta nova atitude, denominada de “New Liberalism”, era em larga medida justificada pela necessidade de garantir e melhorar a eficiência e o crescimento económicos que, argumentava-se, exigiam uma mão-de-obra saudável e educada.

Estas preocupações não podem, concerteza, ser dissociadas da perda do estatuto da Grã-Bretanha enquanto primeira potência económica mundial e mesmo europeia. De acordo com A. B. Nunes e N. Valério [1997, p 85] *“Em finais do século XIX, a maturação do processo de crescimento económico moderno nas economias que serão consideradas na divisão B deste ponto, fez com que a Grã-Bretanha perdesse a sua posição de maior economia da Europa (em favor da Alemanha) e do mundo (em favor dos Estados Unidos da América). Ao mesmo tempo, perdeu igualmente a sua posição de líder nos sectores de ponta do crescimento económico moderno, especialmente nos sectores então em ascensão ...”*<sup>18</sup>.

Acresce ainda o efeito de exemplo das reformas introduzidas por Bismarck na Alemanha, que Lloyd George estudou pessoalmente, tendo em vista a sua implementação na Inglaterra.

Foi neste novo contexto que o governo liberal britânico iniciou uma profunda reforma da política social até aí seguida. Em 1906 foi introduzido o seguro social de acidentes na indústria e iniciou-se, com o Education (Provision of Meals) Act, que autorizava as autoridades locais a fornecer refeições escolares às crianças necessitadas, a publicação de um conjunto de leis relativas à criança. Seguiu-se-lhe, em 1907 o Education (Administrative Provision) Act, que instituiu as inspecções médicas às crianças das escolas e, em 1908, o Children Act, que tornava punível a negligência dos pais em relação aos filhos.

Em 1908 foi aprovado o Old Age Pensions Act. Esta lei instituía um sistema de pensões

<sup>18</sup> A divisão B referida pelos autores inclui a França, a Alemanha e os EUA.

para idosos com mais de 70 anos e menos de 31 libras de rendimento anual, desde que não tivessem sido beneficiários da lei dos pobres e não fossem excluídos por razões morais. O sistema era gerido centralmente e não contributivo, sendo financiado pelo Estado. Não impunha qualquer teste de indigência.

Em 1911, pelo National Insurance Act, foi introduzido um sistema obrigatório de seguros sociais de doença e desemprego. Estes seguros só cobriam os trabalhadores de um grupo limitado de indústrias - as consideradas mais sujeitas a instabilidade - sendo a contribuição semanal de 4 dinheiros para trabalhadores e de 5 dinheiros para os patrões.

O seguro de doença cobria somente os beneficiários directos, não os seus dependentes, compreendendo um subsídio de doença, atribuível a todos os segurados, bem como, para os trabalhadores que fossem amparo de família, medicamentos e tratamento médico gratuitos e ainda o acesso a tratamento em sanatório. No entanto, os internamentos hospitalares não eram gratuitos. Quanto ao seguro de desemprego, só se aplicava aos trabalhadores com salários inferiores a 160 libras anuais.

Deve ainda salientar-se que a forma de financiamento destes seguros, com base numa contribuição de valor fixo e único, tem uma natureza regressiva, que contrasta com a concepção distributiva da intervenção social do Estado subjacente à tradição inglesa no domínio da política social.

Tradição que remonta às leis dos pobres que eram financiadas, como vimos, por um imposto específico. Mas que está igualmente presente no Old Age Pensions Act, onde se estabelece a atribuição de apoios e subsídios numa base não contributiva, isto é, com financiamento assegurado pelo Estado, e nas leis de 1906 e 1907 relativas ao apoio alimentar e médico aos alunos necessitados do ensino primário

Trata-se, aliás, de uma característica que diferencia fortemente o modelo britânico do modelo alemão, assente na concepção comutativa, e que Costa [1996, p. 23], caracteriza da seguinte forma: “ ... *visa proteger os indivíduos enquanto cidadãos de um Estado.*

*Trata-se de um concepção que enfatiza a protecção do indivíduo e se materializa na atribuição de um rendimento de garantia a todos aqueles que não conseguem auferir o mínimo de existência.”*

A concepção distributiva irá enformar igualmente as medidas de política social britânica no período entre as duas guerras mundiais, vindo a ser consagrada no Relatório Beveridge, em 1942, que inspirou a maior parte das reformas introduzidas após a segunda guerra mundial, designadamente ao nível dos sistemas universais e gratuitos de saúde e educação.

No período entre as duas guerras mundiais, a questão do desemprego constituiu-se, na Grã-Bretanha como noutros países, num problema social crescente m preocupante. De acordo com Barr [1993, p. 24], no período de 1920 a 1940 este nunca caiu abaixo de 1 milhão de desempregados, tendo chegado a atingir mais de três milhões de trabalhadores.

Esta situação levou a sucessivas alterações da lei dos seguros de desemprego aprovada em 1911. Alterações essas que procuravam responder à necessidade de minorar a difícil situação dos desempregados, evitar a possibilidade de forte agitação social, tanto mais quanto se temia um possível efeito de demonstração da Revolução Russa de 1917, bem como aliviar a pressão sobre as finanças locais resultante do acréscimo dos indigentes que recorriam à lei dos pobres.

Assim, em 1920, numa situação de desemprego crescente, onde se incluía uma fatia significativa de soldados desmobilizados, as coberturas previstas na lei de 1911 foram alargadas a um maior número de trabalhadores e foi introduzido um subsídio aos dependentes. Em 1927, foram introduzidos dois de tipos de subsídios - padrão e transitório - ambos suportados pelo fundos do sistema de seguros. O primeiro era pago aos desempregados que tivessem pago qualquer contribuição e tinha duração ilimitada. O subsídio transitório era um direito dos desempregados que estivessem “genuinely seeking work”<sup>19</sup> e não tivessem realizado nenhuma contribuição.

<sup>19</sup> Barr [1993, p. 25]

Mas, face à persistência do desemprego, o alargamento simultâneo do volume dos beneficiários e dos benefícios concedidos, ultrapassou a capacidade financeira do sistema de seguros. Numa primeira fase, procurou-se enfrentar o problema através de expedientes destinados a garantir o seu financiamento sem alterar a aparência de manutenção de um sistema contributivo. Em 1930 estabeleceu-se o princípio do financiamento do subsídio transitório por fundos do Estado mas, ao mesmo tempo, tornou-se menos rigorosa a verificação de se estar “genuinely seeking work”, o que conduziu à duplicação do número de beneficiários só nos dois primeiros meses de aplicação.

Em 1931, quando as consequências da grande depressão de 1929/1933 se faziam sentir intensamente e o número médio anual de desempregados registados atingia 2.63 milhões de trabalhadores<sup>20</sup>, o governo britânico introduziu um corte de 10% no valor dos subsídios, limitou a duração do subsídio padrão a 26 semanas e transferiu a gestão do subsídio transitório para as autoridades locais, o que levou, em muitos casos, a um excessivo rigor na atribuição do subsídio transitório.

Em 1934, o Unemployment Act procedeu a uma importante reforma do sistema de apoio aos desempregados, separando de novo o seguro de desemprego da assistência aos desempregados não abrangidos por este. O seguro obrigatório foi alargado a um maior número de trabalhadores, o valor dos subsídios foi reposto no nível de 1931, o financiamento do sistema passou a ser assegurado em partes iguais pelos trabalhadores, patrões e governo e a gestão do sistema foi entregue a uma comissão independente. A assistência aos desempregados não cobertos pelo seguro competia a uma Comissão de Assistência aos Desempregados, sendo financiada por fundos públicos e atribuindo benefícios em função das necessidades familiares.

A evolução da legislação relativa ao seguro de desemprego que acabámos de descrever, reflecte claramente dois dos problemas que, ontem como hoje, minam os sistemas de segurança social dos países capitalistas:

---

<sup>20</sup> Cook [1988]



- a incapacidade dos regimes inspirados no funcionamento dos seguros privados para suportar financeiramente situações agudas de crise económica, quando as contribuições tendem a reduzir-se e as prestações a aumentar. Esta é, aliás, uma situação que leva à inexistência de seguros privados de desemprego, originando uma situação de falha de mercado que justifica a intervenção do Estado, mesmo no quadro de uma economia capitalista;
- a contradição entre o desejo/necessidade de atenuar os efeitos sociais mais negativos do funcionamento da economia em regime capitalista, e o desejo/necessidade, dos indivíduos e das empresas, de minimizar os custos acrescidos que isso implica, tanto mais quanto este custo não é gerador de um lucro imediatamente perceptível.

Ainda no período entre as duas guerras, há a assinalar medidas em dois outros domínios: o das pensões e o da habitação.

Em 1925 foi aprovado o Widows, Orphans and Age Contributory Pensions Act. Como o seu nome indica, esta lei estabeleceu um sistema contributivo para pagamento de pensões às viúvas, órfãos e idosos. O sistema era obrigatório para todos os trabalhadores manuais, com exclusão dos mais bem pagos, sendo as pensões uniformes.

No imediato pós-guerra a política social britânica alargou-se a um novo domínio: o da habitação. De acordo com Barr [1993, p. 23], este tinha-se então tornado num problema agudo em virtude da confluência de três motivos principais:

- a insuficiência da oferta de habitação (a construção tinha sido interrompida durante a guerra), face a uma procura crescente (explicada pelo aumento do tempo de vida, pelo abaixamento da idade do casamento e pelo acréscimo da mobilidade dos jovens), que levou a um acentuado crescimento das rendas;
- o receio da agitação social em caso de incumprimento da promessa de Lloyd George de “to make Britain a fit country for heroes to live in”, dado o grande número de soldados recém desmobilizados e o exemplo da Revolução Russa de 1917;
- o controlo das rendas, introduzido durante a guerra (1915), legitimara a ideia da intervenção directa do Estado nesta área, tendo as rendas controladas adquirido a aura



de rendas “justas”, face às rendas especulativas do mercado.

Foi neste contexto que surgiu, em 1919, o Housing and Town Planning Act, também conhecido por Addison Act. Este estabeleceu três princípios fundamentais: o dever das autoridades locais resolverem os problemas de habitação na sua área; o intuito de a construção prover necessidades gerais, não se reduzindo à erradicação dos bairros miseráveis; o estabelecimento de um subsídio do Estado às autoridades locais para financiar o seu custo (o governo central assumia o pagamento da diferença entre o custo total da construção e o rendimento correspondente a um imposto sobre o património no valor de 1 dinheiro por cada libra).

Em 1923, face ao aumento crescente dos custos, e no quadro de cortes gerais na despesa pública, o Chamberlain's Housing Act, reduziu os subsídios do Estado à construção de habitações. Em 1924, sob governo trabalhista, foi aprovado o Wheatley Act, que aumentava de novo os subsídios para a construção de casas de renda condicionada subsidiada por receitas locais. Esta lei pretendia garantir o acesso à habitação por parte dos trabalhadores mais pobres, pouco beneficiados com a legislação anterior. Finalmente, o Housing Act de 1938 manteve o condicionamento das rendas, mas só para as casas de menor dimensão.

### **2.3. Evolução recente e situação actual**

O fim da 2ª Guerra Mundial e o período que imediatamente se lhe seguiu, marca o início de uma nova fase no longo caminho que vem conduzindo a uma maior responsabilização e intervenção dos Estados no plano das políticas sociais. Foi então que começou a ser implementado o essencial das políticas - no domínio da segurança e assistência sociais, da saúde, da educação, da habitação - que ainda hoje constituem a estrutura fundamental do Estado Providência.

Após uma Guerra que provocou milhões de mortos e estropiados, destruindo a maior parte das infraestruturas básicas e do aparelho produtivo da maioria dos países europeus, a Europa, exausta e endividada, preparava-se para a enorme e urgente tarefa da

reconstrução. Esta iria desenrolar-se num contexto ideológico económico, social e político significativamente diferente do que se registava antes do conflito.

O enorme esforço de guerra exigira, em todos os países, um grande reforço da coesão nacional, uma participação activa e empenhada de todos os cidadãos, de todas as classes sociais. Aos povos, e aos trabalhadores em particular, prometia-se então a devida recompensa no pós guerra.

Do Estado, exigia-se agora uma maior intervenção nos planos económico e social, de forma a garantir o cumprimento dessas promessas. A recordação dos anos de crise económica que antecederam a guerra e o efeito demonstração resultante da eficácia com que este assumira o controlo e direcção de quase toda a economia, assegurando o seu funcionamento e a resposta às necessidades do esforço de guerra, ajudara a alterar a forma negativa como muitos encaravam essa intervenção.

Além disso, esta viragem nas perspectivas quanto à intervenção do Estado na economia, tinha agora a sustentá-la a teoria económica keynesiana, que vinha ganhando apoios e iria dominar as políticas económicas do mundo capitalista desenvolvido até meados dos anos setenta.

Também a forte presença dos comunistas nos movimentos de resistência ao nazismo, bem como a participação da União Soviética na guerra, ao lado dos aliados, ajudara a quebrar muitos dos preconceitos com que as soluções socialistas eram olhadas até então. Apesar desta aliança conjuntural ter evoluído rapidamente para uma situação de confronto permanente, subsistiu o receio, tal como após a 1ª Guerra Mundial, de um reforço do movimento comunista. Travar esse reforço e atenuar as movimentações operárias, tornou-se numa das principais motivações para as políticas sociais então desenvolvidas.

Neste sentido, Villaverde Cabral [1985, p 24] considera que “... a chamada guerra fria desempenhou um papel importante na adopção progressiva do *Welfare State*. Beveridge sublinhava estes fundamentos geopolíticos da intervenção económica e social do Estado

*democrático através do próprio título do seu livro mais célebre: 'Full employment in a Free Society'”*

No imediato pós guerra, com a chegada ao poder, em muitos países europeus, de governos de centro-esquerda e de esquerda - por vezes com a participação dos comunistas, como na França e na Itália - ficaram reforçadas as condições políticas necessárias para a efectiva implementação destas ideias. Deve sublinhar-se, no entanto, que o triunfo do keynesianismo e o desenvolvimento do Estado Providência ultrapassou o âmbito ideológico da esquerda, sendo as novas políticas adoptadas, em maior ou menor grau, por todos os governos, incluindo os conservadores e liberais.

Este estado de espírito encontra-se reflectido na afirmação de Vic George [1996, p 2] de que *“It was a Welfare reconstruction that was backed by considerable political consensus. The dominant public view was that the state had the economic ability, administrative capacity and the moral duty to provide a range of services that would ensure a National Minimum, as the Beveridge report in UK, the Marsh report for Canada, the report of the Van Rhijn Commission in the Netherlands and Laroque's writings in France demonstrate. There was a general desire to work hard, to rebuild and never to return to the economic depression of the 1930's”*.

Existe um largo consenso quanto à profunda influência do relatório “Social Insurance and Allied Services” - publicado na Grã-Bretanha em 1942 e habitualmente conhecido por Relatório Beveridge - na configuração actual do Estado Providência e na sua associação a políticas de raiz keynesiana, ou seja, na configuração daquilo que Mishra [1995] designa por Estado Providência Keynesiano.

No ponto 2.1., ao abordarmos o conteúdo actual do conceito de Estado Providência, considerámos que este implica a “existência de um conjunto sistematizado de políticas de natureza social, tendentes a garantir a todos os cidadãos um nível mínimo de bem estar - em termos de rendimentos, de condições de trabalho, de saúde, de educação e de habitação - sendo essas políticas entendidas como um direito dos cidadãos e como uma

função e um dever do Estado”.

Ora o Relatório Beveridge vem precisamente propôr um Plano de Segurança Social “*para conseguir a libertação da miséria pela manutenção dos rendimentos.*”<sup>21</sup>. Para além da instituição de um conjunto de seguros sociais, cobrindo todos os riscos susceptíveis de afectar o rendimento regular dos indivíduos, como o desemprego, a doença, a velhice, a maternidade ou a morte, que deveria ser financiado por contribuições obrigatórias de trabalhadores e patrões, Beveridge propôs a instituição de um conjunto de prestações familiares, como o abono de família, e de um serviço nacional de saúde, estes últimos a serem financiados pelo Tesouro.

O sistema proposto no Relatório apresenta como características principais: a universalidade dos beneficiários, a cobertura da generalidade dos riscos sociais, a uniformidade das taxas de contribuição e das prestações e a centralização da respectiva organização e gestão num serviço único, dependente do Estado. Ou seja, a todos os cidadãos, independentemente dos seus rendimentos, estatuto sócio-profissional e situação contributiva, deveria ser garantido “... *um rendimento suficiente para fazer face às suas responsabilidades*”<sup>22</sup>.

Finalmente, o Relatório considera que “... *um esquema satisfatório de seguros sociais presume a conservação do emprego e a prevenção da massa de desempregados.*”<sup>23</sup> Ainda no mesmo parágrafo, apontam-se cinco razões para esta presunção. As quatro primeiras são de ordem moral ou de funcionamento do sistema, estando a última, a que mais nos interessa do ponto de vista actual, ligada à sua sustentabilidade: “... *ainda que estivesse dentro do poder da comunidade suportar o custo inteiro do Plano de Segurança Social, o custo é pesado, e, se ao custo necessário é adicionada despesa, tornar-se-ia in comportável. O desemprego é a pior forma de despesa, quer aumentando despesa ao benefício, quer reduzindo o rendimento para suportar aquele custo*”.

<sup>21</sup> Relatório Beveridge, § 409, in “O Plano Beveridge”, Editorial o Século, Lisboa, sem data, p 314.

<sup>22</sup> Ibidem, § 444, p 329.

<sup>23</sup> Ibidem, § 440, p 327.

Esta prevenção de Beveridge, que evidencia a inspiração keynesiana do Relatório, revela também uma exacta compreensão dos limites dos sistemas de segurança e protecção social em regime capitalista. Foi precisamente com o abrandamento do crescimento económico e consequente subida das taxas de desemprego, que as críticas ao Estado Providência subiram de tom, assumindo a questão do seu financiamento um particular destaque.

Importa ainda notar a presença no Relatório de alguns argumentos ligados à questão da eficiência económica, nomeadamente quando se argumenta que *“Para os patrões, o plano impõe uma adição aos seus custos para o trabalho, que será compensada pela maior eficiência e contentamento dos que seguram.”*<sup>24</sup>, ou ainda quando se afirma que *“Benefícios, subsídios e pensões abaixo das propostas deste Relatório, podem meramente significar que o custo do desemprego, da doença ou infância é suportado não directamente, em pagamentos de contado, mas indirectamente em provações e humana eficiência diminuída.”*<sup>25</sup>

Será igualmente interessante chamar a atenção para o facto de a introdução de um esquema de subsídios à infância (abono de família) ser justificado, entre outras razões, porque *“... podem ajudar a restaurar a taxa de natalidade ...”*<sup>26</sup>, argumento similar ao recentemente utilizado pelo governo português para reformular o esquema dos abonos de família.

Ainda durante a guerra, no ano de 1944, o governo britânico fez publicar um conjunto de três Livros Brancos - sobre Segurança Social, Serviço Nacional de Saúde e Política de Emprego - que, no essencial, acolheram as recomendações do Relatório Beveridge e aprofundaram a opção keynesiana no plano da política de emprego. No mesmo ano, foi aprovado o Education Act, que criou um sistema nacional de ensino, a ser implementado no pós guerra, abrangendo os ensinos primário, secundário e superior, sendo os dois primeiros gratuitos. Terminada a guerra, o recém eleito governo trabalhista iniciou, com

<sup>24</sup> Ibidem, § 448, p 333.

<sup>25</sup> Ibidem, § 457, p 336.

<sup>26</sup> Ibidem, § 2, p 2

sucesso, a implementação dessas novas políticas.

A partir de então, e durante cerca de 30 anos, o Estado Providência conheceu um período de desenvolvimento notável, durante o qual se aprofundaram e alargaram os benefícios concedidos, o leque dos beneficiados e, de uma forma geral, o âmbito da política social.

Embora com soluções algo diferenciadas, de acordo com a tradição histórica e com as condições concretas de cada país, assistiu-se em todo o mundo capitalista desenvolvido ao mesmo processo de crescimento dos sistemas de segurança e assistência social, acompanhados da implementação de políticas visando a generalização do acesso à saúde, educação, habitação, bem como a satisfação de outras necessidades básicas.

Um traço comum às políticas prosseguidas em todos os países, foi a adopção do keynesianismo como modelo inspirador das políticas macroeconómicas dos Estados, justificando uma intervenção crescente nos domínios económico e social, com o consequente alargamento do peso da despesa social e da despesa pública total na economia, como se pode verificar no Quadro 2.

**Quadro 2**  
**Evolução da despesa pública e da despesa social (1960-1993)**

em % do PIB

	Despesa pública						Despesa social			
	1960	1970	1975	1980	1990	1993	1960	1975	1980	1990
Total OCDE	28,5	32,3	38,0	37,1	39,1	42,0	10,1	18,1	19,6	21,5
Alemanha	32,0	38,6	48,9	47,9	45,1	50,0	18,1	26,2	25,7	23,5
Dinamarca	24,8	40,2	48,2	56,2	58,3	62,3	9,0	24,2	26,8	27,8
Espanha	13,7	22,2	24,7	32,2	41,8	46,9	7,8	11,8	16,8	19,3
EUA	27,8	31,6	43,6	31,8	33,3	34,4	7,3	14,5	13,4	14,6
França	34,6	38,5	43,4	46,1	49,8	54,9	13,4	17,7	22,5	26,5
Grécia	17,4	22,4	26,7	33,1	53,3	52,7	7,1	8,6	11,1	20,9
Holanda	33,7	45,5	55,9	54,9	54,1	55,8	11,7	29,6	28,3	28,8
Itália	30,1	34,2	43,2	41,9	53,2	56,2	13,1	21,0	21,2	24,5
Portugal	19,9	26,4	35,9	38,7	51,4	69,6	6,2	17,1	19,7	20,0
Reino Unido	32,6	38,8	46,6	43,0	39,9	43,5	10,2	15,6	16,4	22,3
Suécia	31,1	43,3	48,9	60,1	59,1	71,3	10,8	21,2	25,9	33,1

Fontes: Portugal - Carreira [1996, pp 281 e 284]; Outros países - dados da OCDE apresentados em V. George [1996, pp 5 e 9]

O prosseguimento deste tipo de políticas, durante um tão largo período de tempo e sem contestação significativa por parte da burguesia capitalista, só foi possível pela existência de uma situação económica igualmente excepcional. Na verdade, como se pode verificar

no Quadro 3, a evolução da economia dos países capitalistas desenvolvidos caracterizou-se, até ao início dos anos 70, por taxas de crescimento elevadas, taxas de inflação reduzidas e baixo nível de desemprego.

**Quadro 3**  
**Evolução de alguns indicadores económicos (1960-1993)**



	PIB (tmca) <sup>a)</sup>				Preços (tmca) <sup>a)</sup>				Desemprego (tma) <sup>b)</sup>			
	60-70	70-75	75-80	80-93	60-70	70-75	75-80	80-93	60-70	70-75	75-80	80-93
Total OCDE	4,8	3,1	3,6	2,5	3,2	8,8	10,0	5,4	n/d	3,8	5,3	7,5
Alemanha	4,7	1,9	3,4	2,1	2,7	6,1	4,1	2,9	0,8	1,3	3,0	7,2
Dinamarca	4,9	2,0	2,5	1,8	5,9	9,3	10,4	5,0	1,2	2,4	6,4	9,6
Espanha	7,5	5,5	1,8	2,5	6,1	12,5	18,6	8,2	1,5	2,4	7,4	18,9
EUA	3,4	2,2	3,4	2,4	2,8	6,8	8,9	4,4	4,5	6,1	6,8	7,1
França	5,6	3,8	3,1	1,9	4,0	8,8	10,5	5,5	1,5	3,1	5,4	9,6
Grécia	7,7	5,2	4,4	1,5	3,1	12,5	16,4	18,5	n/d	2,3	2,0	7,5
Holanda	5,3	3,4	2,2	1,7	4,0	7,2	6,0	2,8	1,1	1,7	3,6	9,0
Itália	5,6	2,4	4,8	2,1	3,9	11,5	16,8	8,7	3,2	5,9	7,3	10,8
Portugal	6,3	4,4	5,1	2,4 <sup>c)</sup>	3,8	15,4	21,8	14,1 <sup>d)</sup>	2,0	2,3	7,1	7,8 <sup>d)</sup>
Reino Unido	2,8	1,9	1,9	1,9	4,1	13,2	14,4	6,0	1,6	2,8	5,1	9,6
Suécia	4,6	1,2	1,3	1,1	4,1	8,0	10,5	7,1	1,2	1,8	1,6	3,1

<sup>a)</sup> tmca - taxa média de crescimento anual; <sup>b)</sup> tma - taxa média anual; <sup>c)</sup> 1980-1992

Fontes: Portugal - César das Neves [1994]; Restantes países - dados da OCDE apresentados em Vic George [1996, pp 4 e 8]

Neste contexto, foi possível assegurar políticas sociais alargadas sem o recurso a aumentos significativos dos impostos ou da dívida pública. O elevado crescimento económico, associado a uma taxa de desemprego relativamente baixa, asseguravam as receitas necessárias à cobertura de uma despesa pública crescente. As empresas sentiam-se suficientemente confiantes para assegurar o crescimento dos salários reais, e mesmo a instituição de benefícios sociais complementares para os seus trabalhadores. Nada parecia susceptível de vir a pôr em causa o optimismo reinante.

No entanto, a economia mundial iria ser abalada por crises sucessivas ao longo dos anos 70. As taxas de crescimento caíram, ao mesmo tempo que se registava o crescimento simultâneo dos preços e do desemprego, situação até então considerada impensável e que ficou conhecida por estagflação.

Esta nova situação reflectiu-se fortemente sobre as contas públicas. Todos os factores confluíam para um decréscimo das receitas, num momento em que as despesas, nomeadamente as sociais, continuavam a crescer, levando ao agravamento dos défices e





da dívida pública.

Estavam assim criadas as condições para o ressurgimento das posições contrárias ao Estado Providência. Posições essas que ganhariam peso com a subida ao poder do presidente Reagan, nos EUA, e de Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha, tornando-se a pouco e pouco dominantes no mundo capitalista desenvolvido. Com o apoio das teorias neoliberais de economistas como Hayek, Freedman ou Feldstein, inicia-se então uma contestação sistemática às políticas macroeconómicas keynesianas, que são responsabilizadas pela situação de crise económica a que se chegou.

Entre as vertentes mais fortemente contestadas, encontram-se aquilo que se considera a excessiva intervenção do Estado na economia e, em particular, as políticas de pleno emprego e de rendimentos, bem como as políticas sociais em geral. Isto é, contesta-se toda a base em que assentou, até então, a construção do Estado Providência.

Os elevados níveis dos défices orçamentais e da dívida pública, são apresentados, a par das políticas salariais, como os principais responsáveis pelo surto inflacionista, além de penalizarem fortemente as empresas e o investimento, dificultando assim o funcionamento adequado do mercado.

Em coerência com as teorias neoliberais, inicia-se então uma nova fase em que o pleno emprego deixa de ser o grande objectivo da política económica, cedendo o seu lugar à defesa da estabilidade dos preços. Contenção dos salários, redução da despesa pública, com destaque para as despesas sociais, desregulamentação e liberalização do funcionamento dos mercados, nomeadamente do mercado de trabalho, passam a ser vectores fundamentais das políticas económicas. A partir de então, a questão do Estado Providência não mais deixou de estar no centro do debate económico e político.

Apesar de algum sucesso no combate à inflação, cujas taxas de crescimento diminuíram nos anos 80, o mesmo não sucedeu quanto ao desemprego e ao crescimento económico. Assim, para o conjunto dos países da OCDE, a taxa média de crescimento anual do PIB

desceu de 3,6 % no segundo quinquénio dos anos setenta para 2,5 % no período de 1980 a 1993. Pelo contrário, a taxa de desemprego subiu de 5,3% para 7,5% nos períodos correspondentes.

Quanto à despesa pública e às despesas sociais, mantiveram uma tendência para o crescimento do seu peso no PIB, embora a um ritmo mais moderado. Como excepção a esta regra surgem, no Quadro 2, a Alemanha e a Grécia, embora com sentidos de evolução opostos. Na primeira, as despesas sociais apresentam uma tendência decrescente desde 1975, enquanto na segunda mais que duplicaram entre 1975 e 1990.

Pelo contrário, entre os países onde a aplicação das novas políticas se iniciou mais cedo e assumiu uma maior profundidade, verifica-se que a despesa social manteve a sua trajectória ascendente no caso da Grã-Bretanha e estagnou nos EUA. Nestes países, também a despesa pública global, após um primeiro período de redução significativa, retomou uma tendência para o crescimento, embora os valores registados em 1990 (33,3% nos EUA e 43,5% na Grã-Bretanha), sejam ainda inferiores aos de 1975 (43,6% nos EUA e 46,6% na Grã-Bretanha).

Esta evolução, que parece contrariar a retórica neoliberal de sucessivos governos, tem servido de justificação para o recrudescimento da contestação ao Estado Providência e para doses maiores da mesma “receita”. No entanto, deve notar-se que o aumento constante da despesa pública ao longo deste período não traduz qualquer reforço das políticas sociais, com excepção de países como a Grécia, Portugal e Espanha, onde o atraso relativo neste domínio era maior e razões de política interna determinaram a aproximação aos padrões europeus no preciso momento em que estes começavam a ser questionados.

A este propósito, Vic George [1996, pp 9 e 10] afirma que *“Despite the rise in expenditure, it will be very difficult, if not impossible, to find examples in any of the countries covered by this book, where standards of services or levels of benefits were improved in the 1990’s. This is a good example of the claim that statistical trends, if*

*taken at face value, can be very misleading”.*

Na verdade, é a manutenção de baixas taxas de crescimento económico e de elevados níveis de desemprego que parece estar na origem do aumento da despesa pública total e das despesas sociais. No que respeita a estas últimas, ao aumento da despesa directamente originado pelo desemprego, somam-se os efeitos de outros factores, como o envelhecimento demográfico, a diminuição do período de vida activa ou o aumento do número de famílias monoparentais. Mas esta evolução mostra igualmente as dificuldades existentes, não só nos planos social e político como também no plano económico, em levar até às últimas consequências as políticas neoliberais.

É no entanto inegável que se vive há longo tempo uma crise do Estado Providência. Crise que é sobretudo financeira, mas que é igualmente uma crise ideológica e política, uma “*crise de legitimação*”, como lhe chama Habermas [1976]. Problemas como a sustentabilidade financeira, a eficiência económica ou uma eventual contradição entre Estado Providência e sistema capitalista, merecem uma análise mais detalhada, o que se fará no ponto seguinte.

#### **2.4. A crise do Estado Providência**

Está fora do âmbito e objectivos deste trabalho uma análise sistemática e exaustiva dos diferentes factores associados ao que habitualmente se designa por ‘crise do Estado Providência’. A abordagem que se segue incidirá sobre as grandes linhas configuradoras da crise e sobre alguns aspectos específicos que se entendeu ser importante discutir.

Como vimos, a crise do Estado Providência foi despoletada quando, ao nível das contas públicas, o crescimento das receitas deixou de acompanhar o aumento das despesas, atingindo estas níveis considerados in comportáveis. Com a agravante das despesas sociais crescerem a um ritmo superior ao resto das despesas públicas. Baixos ritmos de crescimento, elevadas taxas de inflação e de desemprego, são elementos caracterizadores

da crise económica que está na origem desta situação.

A crítica neoliberal ao Estado Providência começa por afirmar a incapacidade das políticas keynesianas para resolver a crise, considerando mesmo que são estas as principais responsáveis pela situação a que se chegou. A intervenção do Estado na economia e os excessos das políticas sociais estaria na origem da subida dos défices e, em conjunto com estes, do aumento dos preços. Como é necessário financiar os défices, agrava-se a tributação e aumenta-se a dívida pública, o que pressiona as taxas de juro no sentido da alta e afecta o investimento privado, criando dificuldades adicionais às empresas.

Por outro lado, o acréscimo dos custos originado pelo aumento da tributação, em particular a que incide sobre o factor trabalho, encarecendo-o, deteriora a competitividade, contribuindo para novos aumentos do desemprego. O problema da competitividade seria tão mais grave quanto as taxas de crescimento da produtividade se encontram em baixa e a legislação laboral, a par das políticas salariais, conduzem à rigidez dos mercados de trabalho e inviabilizam o estabelecimento de preços de mercado eficientes. Também neste caso, o resultado seria a manutenção de altas taxas de desemprego, por impossibilidade de ajustar o custo do trabalho à sua produtividade marginal.

Mas os malefícios económicos do Estado Providência, não se ficariam por aqui, pois a garantia de rendimentos é acusada de desincentivar a poupança e fomentar o desemprego voluntário, facilitando a recusa de empregos menos aliciantes e criando condições para se viver sem trabalhar.

Um exemplo deste tipo de crítica pode encontrar-se em Lucena [1994, p 2]: *“A origem do desemprego europeu ... está na complicação das regras de mercado e nos impostos que tornam muito pouco atractivo para os empresários europeus criar empregos, enquanto que os benefícios comparativamente generosos de desemprego deixam os trabalhadores muito pouco disponíveis para aceitar trabalhos com salários relativamente baixos, como*

*acontece, por exemplo, nos Estados Unidos. Em resumo, são mesmo os problemas estruturais do mercado de trabalho e a forma de apoios sociais dos 'Estados-Providência' europeus que constituem uma das causas do desemprego europeu".*

Mais adiante, o mesmo autor<sup>27</sup> afirma que "... os salários e o nível de vida de um país vão depender essencialmente da sua produtividade" e refere os "óbvios custos de eficiência para a economia" originados "... pelas distorções de carácter dinâmico que se prendem sobretudo com o impacto deste sistema [de repartição] na taxa de poupança, que é um importante determinante da taxa de crescimento da economia".

Embora explanadas de forma simplificada e muito sucinta, são estas as linhas gerais da crítica neoliberal, no plano económico e financeiro, ao Estado Providência. Na discussão que se segue, abordar-se-ão os problemas da produtividade, da competitividade, da eficiência e do volume das despesas públicas.

**Quadro 4**  
**Produtividade (sector das empresas) - 1960-1988**

	variação média anual em %								
	Produtiv. total dos factores			Produtividade do trabalho			Produtividade do capital		
	60-73	73-79	79-88	60-73	73-79	79-88	60-73	73-79	79-88
Total OCDE	2,9	0,6	0,9	4,1	1,4	1,6	-0,4	-1,5	-0,8
Alemanha	2,6	1,7	0,7	4,5	3,1	1,6	-1,4	-1,1	-1,1
Dinamarca	2,8	1,2	1,0	4,3	2,6	1,7	-1,0	-2,2	-0,9
Espanha	4,1	1,5	2,1	6,0	3,5	3,4	-1,8	-4,9	-1,9
EUA	1,6	-0,4	0,4	2,2	0,0	0,8	0,2	-1,1	-0,4
França	4,0	1,7	1,6	5,4	3,0	2,6	0,9	-1,0	-0,5
Grécia	5,8	1,5	-0,7	8,8	3,4	0,1	-1,0	-2,7	-2,6
Holanda	3,0	1,4	0,8	4,8	2,7	1,6	-0,6	-1,3	-0,9
Itália	4,6	2,2	1,0	6,3	3,0	1,6	0,3	0,3	-0,6
Reino Unido	2,3	0,6	1,8	3,6	1,5	2,4	-0,6	-1,5	0,4
Suécia	2,9	0,5	1,2	4,1	1,5	1,8	0,0	-1,9	-0,6

Fonte: Perspectives Économique de L'OCDE, n.º 47, Junho de 1990, Quadro 43, p. 138.

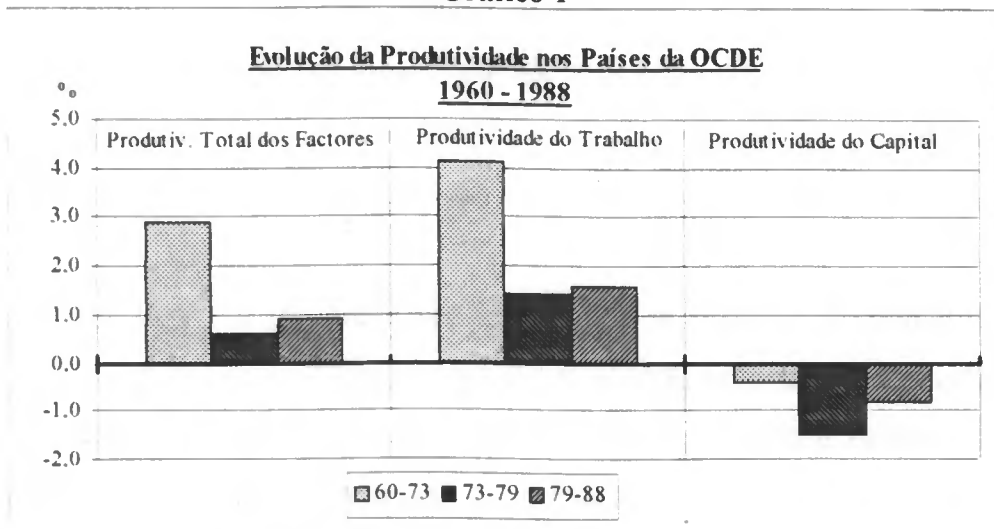
A acentuada redução das taxas de crescimento da produtividade na década de 70, e a sua manutenção em níveis reduzidos a partir de então, é um dos argumentos utilizados contra o Estado Providência, sendo invocado para justificar a necessidade de contenção dos custos do factor trabalho.

<sup>27</sup> Lucena [1994, p. 5]

Vic George [1996, pp 8 e 9], explica essa reacção da seguinte forma: “*Coupled with high unemployment, low productivity rates result in reduced rates of economic growth in advanced industrial societies. Accompanied by high wage rises, they tend to be associated with reduced rates of profitability. In this way, declining productivity growth rates not only can reduce the economic capacity of a country to meet rising levels of public expenditure, but they can also increase hostility to the welfare state among the business community*”.

No entanto, as abordagens habituais deste fenómeno centram-se na evolução da produtividade do trabalho, por vezes na produtividade total, ignorando a evolução da produtividade do capital. É o caso da OCDE na publicação onde apresenta os dados contidos no Quadro 4 e do texto de Vic George anteriormente referido, onde se apresentam somente os dados relativos à produtividade total dos factores.

Gráfico 1



Fonte: Perspectives Économique de L'OCDE, n° 47, Junho de 1990, Quadro 43, p 138.

Ora, esse quadro evidencia que, sendo o fenómeno comum aos dois factores produtivos, ele é muito mais grave no que respeita ao factor capital. O gráfico 1 torna ainda mais evidente esta afirmação. O que levanta algumas questões importantes.

Em primeiro lugar, que o processo de substituição de trabalho por capital, tendência crescente ao longo dos últimos anos, poderá não estar a conduzir aos efeitos positivos

esperados sobre a produtividade da economia.

Em segundo lugar, admitindo-se que os factores produtivos devem ser remunerados de acordo com a sua produtividade marginal, parece legítimo interrogarmo-nos sobre os fundamentos, a racionalidade e a justiça, da tendência para fazer recair sobre o factor trabalho os custos principais desta situação.

Tendência essa evidenciada por Vic George [1996, pp 8 e 9] ao afirmar: *"Since 1980, however, it has been wage levels rather than profits that have suffered. In all EU countries as well in the US, 'wages adjusted for inflation have risen by less than productivity and profits have taken a greater share of value-added' (EU, 1994d, p. 11<sup>28</sup>)"*.

Em terceiro lugar porque, mesmo admitindo que a redução dos salários reais conduziria ao aumento do nível de emprego, subsistiria o problema da produtividade. Esta está fundamentalmente ligada a aspectos como as tecnologias utilizadas, a organização e gestão do processo produtivo, ou a qualificação e motivação da mão-de-obra. O que dificilmente será compatível com a redução de salários e das despesas sociais.

Mas o problema dos custos poderá ser importante em relação à competitividade. Na verdade, argumenta-se que o acréscimo de custos imposto pelo Estado Providência, reduz a competitividade das empresas, particularmente face aos produtos originários de países onde os níveis de protecção social são muito mais baixos.

Embora se admita como razoável esta linha de argumentação, a realidade não parece validá-la inteiramente. Com efeito, os países onde o Estado Providência surgiu e mais se desenvolveu, sempre se situaram entre as economias mais competitivas e poderosas em termos mundiais. Uma análise cuidada do Quadro 2, confirma igualmente que não existe uma relação directa entre níveis de despesa pública e social e níveis de competitividade das economias.

<sup>28</sup> A citação do autor reporta-se ao texto "Employment in Europe", Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas, 1994.

Uma explicação para esta constatação estará no facto de, em geral, a competitividade dos países capitalistas desenvolvidos - aqueles onde existe Estado Providência - não assentar nos baixos custos do factor trabalho, mas sim na produção de produtos tecnologicamente muito evoluídos, de elevada qualidade, produzidos com o recurso a tecnologias sofisticadas e altamente produtivas, a que os países menos desenvolvidos não têm condições para aceder, nomeadamente porque exigem abundância de mão-de-obra altamente qualificada e uma rede de infraestruturas de base que esses países não possuem. Por outro lado, esses são factores que têm custos elevados e para o desenvolvimento dos quais o Estado Providência e as políticas keynesianas deram uma contribuição decisiva.

A situação pode ser algo diferente num país como Portugal, onde uma parte importante da produção incide sobre produtos similares aos oriundos de países menos desenvolvidos. No entanto, é duvidoso, e seria certamente indesejável, que a solução para a perda de competitividade passe pela degradação das condições de vida e de trabalho dos portugueses, em vez da aproximação aos padrões produtivos dos países mais desenvolvidos.

Dos argumentos até aqui apresentados, resulta a ideia de que, apesar dos seus custos, o Estado Providência é gerador de externalidades positivas de que beneficiam as empresas e a economia em geral. Já em pontos anteriores nos referimos ao facto de, nomeadamente na Grã-Bretanha, medidas como as pensões de velhice, a educação gratuita ou as despesas de saúde, serem fundamentadas, por governos liberais, em razões de eficiência económica.

Nesta mesma linha, embora num registo mais limitado, pode citar-se Lucena [1994, p 6], quando afirma: “... reconheço, não só a dimensão social de um esquema generalizado de Segurança Social, mas também o impacto positivo em termos de eficiência que a possibilidade de eliminar riscos individuais tem. Robert Lucas avalia os ganhos potenciais para a economia americana, associados à eliminação da variabilidade do



*consumo agregado em menos de meio ponto do PIB. Sendo a variabilidade individual do consumo maior ... os custos associados a essa variabilidade são estimados pelo mesmo autor em cerca de 5% do PIB. Ora um esquema de Segurança Social, na medida em que funciona como um seguro serve exactamente para eliminar estes custos associados à incerteza individual. Esta componente de seguro tem portanto um significativo impacto positivo em termos de eficiência “*

A um outro nível, também os processos de reforma antecipada que têm proliferado em Portugal, evidenciam a utilização do sistema de Segurança Social como instrumento para a melhoria da eficiência, socializando custos inerentes aos planos de reestruturação e reorganização das empresas. Com algum espanto, constata-se que esses processos coincidem com um período em que está em curso o aumento da idade de reforma das mulheres e em que são implementadas outras medidas no sentido de restringir e reduzir os benefícios concedidos, invocando-se para isso as dificuldades financeiras do sistema!

No reconhecimento dos efeitos positivos do Estado Providência poderá estar uma das razões para que, apesar das críticas a que tem estado sujeito, este não tenha sido desmantelado e as despesas sociais continuem em crescimento. Nesta perspectiva, o objectivo principal da ofensiva em curso contra aspectos essenciais do seu funcionamento, seria a minimização dos seus custos e não o seu desaparecimento.

Em abono deste tese, pode citar-se, mais uma vez, Lucena [1994, p 6]: “O desenvolvimento histórico do sistema de segurança social europeu, ao não ter isto em conta<sup>29</sup> levou a uma situação em que, para cada efeito positivo procurado (e muitas vezes atingido), se incorrem em maiores custos do que seria necessário”.

Assim, o que parece pretender-se é maximizar os efeitos positivos com o mínimo de custos. Objectivo aparentemente louvável, mas não tão neutro quanto parece. Nomeadamente porque o que se propõe, em geral, vai no sentido de penalizar os trabalhadores em particular e os beneficiários em geral. Mas também porque muitas das

<sup>29</sup> O autor refere-se à separação entre as vertentes de seguro e de apoio social.

propostas (como o plafonamento das pensões) afastariam do sistema, pelo menos parcialmente, os beneficiários melhor remunerados, susceptíveis de alargar o mercado para os seguros de reforma privados.

A privatização de funções do Estado Providência, como aliás as privatizações em geral, é muitas vezes apontada como forma de reduzir os custos, dada a ineficiência da gestão pública. Apesar desta posição ser sustentada em largas considerações de ordem teórica, está por fazer a sua demonstração empírica efectiva.

Notícias recentes sobre o empolamento de custos no sector da saúde, em consequência da eliminação de parte importante dos serviços relativos aos meios auxiliares de diagnóstico, substituídos por contratos de prestação de serviços com operadores privados, sugerem mesmo efeitos de sentido oposto. No mesmo sentido, o actual Ministro da Solidariedade e Segurança Social, Ferro Rodrigues [1995], ao enumerar as vantagens dos sistemas públicos de protecção social, refere que entre estas se aponta o facto de apresentarem uma maior eficiência administrativa.

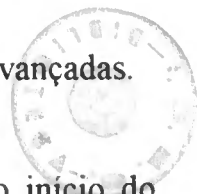
O problema dos custos está igualmente presente na contestação que se faz aos níveis atingidos pela despesas públicas em geral e pelas despesas sociais em particular. Além dos efeitos negativos já referidos, argumenta-se que estas não poderão continuar a subir, sob pena de se tornarem financeira e politicamente insustentáveis.

Neste sentido se pronunciou o ex-ministro Mira Amaral [1987, p 10], ao considerar que “... o sistema económico deixou de gerar excedentes que permitam financiar sem grandes problemas os mecanismos da segurança social” e que existe uma “impossibilidade demográfica”<sup>30</sup> em manter o sistema de Segurança Social nos termos actuais.

Sendo inegável a existência de uma tendência para o crescimento do peso da despesa pública no PIB, não é seguro que se possa afirmar que este se tornou insustentável. O mesmo tipo de considerações foi feito no passado, quando o peso da despesa no PIB era

<sup>30</sup> Mira Amaral [1987, p11]

muitíssimo inferior, sem que a realidade tenha confirmado as previsões então avançadas.



Como referimos no ponto 2.1.2 deste trabalho, David Ricardo afirmava, no início do século XIX, que “... parece absolutamente natural que aumente progressivamente o fundo destinado à manutenção dos pobres até que este absorva todo o rendimento líquido do país”<sup>31</sup>.

Também Rosanvallon [1984, p 16], assinala que “... em 1926, Keynes escreveu uma carta aberta ao Ministério das Finanças da França, na qual considerava impossível «de um ponto de vista político», que as despesas públicas possam atingir um quarto do rendimento nacional. É longa a lista de todos os economistas que, de Léon Say, no século XIX, a Colin Clark, no século XX, consideravam estruturalmente insuportável para o sistema um novo crescimento das despesas sociais. Ambos viam os «limites» do Estado-providência já atingidos, quando eles, de facto, não cessavam de se alargar”.

Com efeito, a despesa social no conjunto dos países da OCDE passou de 10,1% do PIB em 1960 para 28,5% em 1990, enquanto a despesa pública total subiu de 21,5% em 1960 para 42% em 1993<sup>32</sup>.

A chave para esta evolução parece estar no crescimento do PIB. À medida que o seu volume aumenta, parece tornar-se possível destinar uma maior proporção às despesas sociais, sem que isso afecte o funcionamento normal da economia. Quando este regista baixas persistentes na sua taxa de crescimento, o problema da afectação dos rendimentos torna-se então mais agudo.

Um outro aspecto a ter em conta é o facto de, à disparidade entre os níveis da despesa pública, não corresponder igual disparidade entre os desempenhos das economias. A título de exemplo, pode referir-se que, no ano de 1993, esta correspondeu a 34,4% do PIB nos EUA, a 46,9% em Espanha e a 71,3% na Suécia<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Ricardo [1983, p 117]

<sup>32</sup> Ver Quadro 2, na página 44

<sup>33</sup> Ver Quadro 2, na página 44

No limite, a despesa pública poderia atingir 100% do PIB, cabendo ao Estado a distribuição da totalidade dos rendimentos gerados na economia. Mas então estar-se-ia num sistema não capitalista. Ou seja, a manter-se o crescimento contínuo do peso da despesa pública no PIB, existirá um momento a partir do qual a situação se tornará incompatível com o sistema actual. O que nos reconduz às questões de natureza ideológica e política.

À forte contradição entre a lógica de funcionamento do Estado Providência (assente na cooperação, na solidariedade, no apoio aos mais fracos e necessitados) e a lógica de funcionamento do capitalismo (baseada na concorrência, na busca do lucro, premiando os mais fortes e eliminando os mais fracos), soma-se a contradição entre as vantagens económicas, sociais e políticas a ele associadas e o receio de que venha a pôr em causa o sistema que o gerou.

Contradições que ajudam a compreender melhor a hostilidade com que conservadores e liberais encaram o Estado Providência, bem como a ofensiva ideológica e política que contra ele foi desencadeada. Além de poderem ser um dos factores que explicam uma nova contradição, agora entre o discurso ideológico e o escasso impacto das políticas implementadas para reduzir o nível das despesas públicas e sociais. Mas que podem igualmente vir a determinar uma evolução pouco favorável ao Estado Providência.

Com efeito, apesar de se reconhecerem os benefícios que este trouxe ao funcionamento da economia capitalista, o Estado Providência não é o resultado de uma opção deliberada e assumida pelos capitalistas.

Corresponde principalmente à necessidade de atenuar e controlar as movimentações operárias. A força e influência dos movimentos e partidos revolucionários, a par da existência da União Soviética, funcionaram como um elemento de pressão sobre o sistema, forçando a aceitação de medidas capazes de reduzir a sua influência. É, em larga medida, na sua concepção e implementação, uma construção dos partidos socialistas e

social-democratas, que com ela viram crescer a sua influência entre os trabalhadores e nas camadas médias da população.

A evolução da situação política mundial ao longo dos últimos anos, conduziu a uma alteração significativa deste contexto.

Com a crise e desmoronamento da União Soviética, a que se seguiu uma queda acentuada da implantação e influência dos movimentos e partidos operários de raiz comunista, atenuou-se fortemente o receio da ameaça que estes representavam para o sistema capitalista.

Menos pressionados pela esquerda, confrontados com as dificuldades em ultrapassar os efeitos da crise económica sobre o Estado Providência e, como sempre, abertos a todos os compromissos, os partidos socialistas e social-democratas iniciaram uma deriva no sentido do liberalismo. Que os tem conduzido, não só ao abandono das políticas de matriz keynesiana, como, em muitos casos, a assumir o ónus da tomada de medidas limitadoras do âmbito e alcance dos sistemas de segurança social.

Esta evolução poderá tornar-se particularmente perigosa para o futuro do Estado Providência, na medida em que facilita uma aceitação mais alargada das posições conservadoras e liberais sobre a matéria, contribui para desmobilizar a resistência dos trabalhadores a medidas penalizadores dos seus direitos e benefícios e pode reforçar a convicção e determinação dos capitalistas em torno das suas posições.

### **3. A Primeira República e o Estado Providência**

A preparação deste ponto do trabalho exigiu uma pesquisa e análise aturada da legislação e informação estatística (em particular os Censos da População e o Anuário Estatístico) produzidas durante a 1ª República, bem como a leitura e consulta de um grande número de obras de carácter histórico.

Estas últimas, proporcionaram uma visão particularmente importante no que respeita à evolução da situação económica, social e política ao longo do período estudado que, naturalmente, se encontra reflectida no texto, sem ser reportada a um determinado autor. Seguiu-se o mesmo procedimento em relação a factos e acontecimentos históricos, quase sempre descritos e analisados por cada um dos diferentes autores. Sempre que se utilizou um autor em particular, procurou-se assinalar no texto a referência respectiva.

Entende-se, no entanto, necessário indicar as obras e autores mais frequentemente utilizados, a saber: “A 1ª República Portuguesa”, de Oliveira Marques; “O Operariado e a 1ª República”, de César de Oliveira; “Portugal na Alvorada do Século XX”, de M. Villaverde Cabral; “Nova História de Portugal”, dirigida por Joel Serrão e Oliveira Marques; “História de Portugal em Datas”, coordenada por Simões Rodrigues. Todas as obras estão referenciadas na bibliografia.

#### **3.1. Evolução da situação económica, social e política**

Os últimos anos da Monarquia foram caracterizados por uma forte instabilidade social e política, que coexistiu com uma situação de atraso estrutural e quase estagnação da economia portuguesa. A implantação da 1ª República e os anos que se lhe seguiram não parecem ter sido capazes de alterar significativamente esta situação.

## Quadro 5

## População Residente, População Activa e Emigração

un: milhares

Anos	População <sup>a)</sup> Residente	População Activa <sup>b)</sup>		Emigração <sup>b)</sup>	
		Total	% Pop. Res.	Total	% Pop. Act.
1864	4 190	-	-	4,8	-
1878	4 575	-	-	10,4	-
1890	5 050	2 530	50,1%	33,3	1,3%
1900	5 423	2 458	45,3%	24,4	1,0%
1911	5 960	2 546	42,7%	45,4	1,8%
1920	6 033	2 423	40,2%	69,3	2,9%
1930	6 826	2 520	36,9%	24,8	1,0%

<sup>a)</sup> Fonte: 1864 e 1878: Neves[1994]; 1890 a 1930: Censos da População<sup>b)</sup> Fonte: Neves [1994]

Entre 1890 e 1930, a taxa de actividade apresentou um tendência decrescente, tendo diminuído de 50,1% no início do período para somente 36,9% no final. Esta evolução, resulta de um significativo crescimento da população residente, não acompanhado pelo correspondente aumento da população activa, provavelmente em consequência do importante fluxo migratório registado ao longo de todo o período.

Portugal era, e continuou a ser, um país essencialmente agrícola, apesar do peso da agricultura no conjunto da população activa ter registado uma quebra. No todo, a nossa agricultura era obsoleta, com um grau de mecanização e modernização sem expressão, caracterizada por uma forte assimetria da propriedade fundiária, que era muito fragmentada a Norte e dominada por latifundiários absentistas a Sul.

Quadro 6  
População Activa  
(1900 - 1940)

Anos	Em % da População Residente	Estrutura					
		Agricultura	Indústria	Serviços			
		Silv. e Pesca		Total	Comercio	Adm. Públ.	Out. Serv.
1900	45,2%	62,2%	18,7%	19,1%	5,8%	2,1%	11,2%
1905	43,8%	60,0%	20,2%	19,8%	5,9%	2,1%	11,8%
1910	42,7%	57,8%	21,6%	20,5%	6,0%	2,1%	12,4%
1915	41,2%	56,8%	21,3%	21,9%	6,0%	2,4%	13,5%
1920	39,9%	56,0%	20,5%	23,4%	5,9%	2,8%	14,7%
1925	38,5%	55,2%	19,8%	25,0%	5,9%	3,1%	16,0%
1930	37,0%	54,4%	19,0%	26,6%	5,8%	3,5%	17,3%

Fonte: valores calculados a partir dos dados apresentados em Neves [1994]

Apesar da extinção das corporações e da introdução da máquina a vapor na sequência da

revolução liberal de 1820 - Oliveira [ 1990, p. 12] refere que “entre 1835 e 1852 foram compradas cerca de 70 máquinas a vapor” - a indústria portuguesa continuava incipiente e sem uma importância decisiva na economia nacional. O peso da população activa ligada à indústria na população activa total, que em 1900 era de 18,7%, registou uma tendência crescente até 1910 e decrescente após essa data, chegando a 1930 com um valor praticamente idêntico ao de 1900 (19,0%). No entanto, a crescente intervenção e movimentação dos sectores operários sugere um aumento do dinamismo e importância deste sector.

Quanto ao sector dos serviços, viu o seu peso na população activa aumentar ao longo do período considerado. Para isso contribuíram a Administração Pública e os Outros Serviços, que registaram um crescimento acentuado, particularmente após a instauração da República.

**Quadro 7**  
**Indicadores Económicos**  
(taxa média de crescimento anual)

	PIB <sup>a)</sup>	PIB per cap.	Preços <sup>b)</sup>
1895-1900	0,3%	-0,2%	1,4%
1900-1905	0,2%	-0,9%	0,6%
1905-1910	2,3%	1,6%	-0,4%
1910-1915	-2,5%	-3,1%	3,2%
1915-1920	-6,7%	-6,6%	30,7%
1920-1925	7,0%	5,9%	25,3%
1925-1930	8,0%	6,6%	-0,5%

<sup>a)</sup> a preços de 1914; <sup>b)</sup> inflação implícita no PIB

Fonte: taxas calculadas a partir dos dados de Nunes, Mata e Valério [1989]

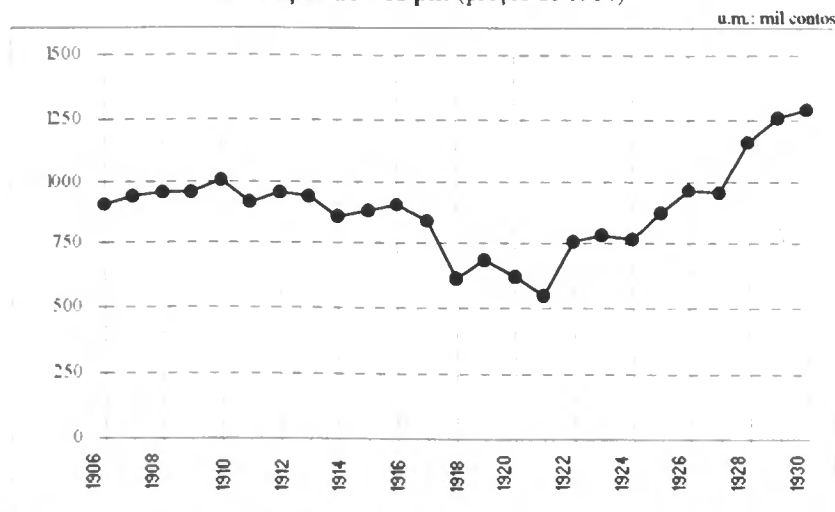
A evolução do PIB evidencia as vicissitudes e dificuldades então atravessadas pela economia portuguesa. Nos últimos anos da monarquia, este indicador registou taxas de crescimento insignificantes, embora aparentasse alguma reanimação no quinquénio de 1905 a 1910, permitindo um ligeiro aumento do PIB por habitante.

Após a implantação da república, atravessou-se um período de queda real do PIB, que só viria a ser ultrapassado no início dos anos 20. Para este comportamento terão contribuído a forte instabilidade política e social que se seguiu à Revolução e, depois, a participação na 1ª Guerra Mundial e as suas sequelas, a exemplo do que sucedeu no resto da Europa.



Apesar de ao longo dos anos 20 se ter assistido a um período de recuperação, com taxas médias de crescimento anual significativas, só em 1928 seria ultrapassado o valor real do PIBpm registado em 1910.

**Gráfico 2**  
Evolução do PIBpm (preços de 1914)



Fonte: Nunes, Mata e Valério [1989]

O produto por habitante, cujo andamento acompanhou o do PIBpm, terá passado, de acordo com os dados apresentados por Valério [1994, tabela 47.B., p. 468], de 53% da média europeia em 1913, para 44% em 1919 e 59% em 1929, valores que evidenciam o atraso relativo da economia portuguesa em relação à do conjunto dos países europeus.

No que respeita ao andamento dos preços, o Quadro 7 permite concluir que se manteve moderado até 1915, mas a partir de então tornou-se um problema importante, que acompanhou a República até 1924.

No plano financeiro, a questão da dívida pública foi, nos últimos anos da monarquia, um tema recorrente e de difícil solução. O baixo nível dos recursos financeiros gerados pela economia portuguesa fora sempre insuficiente para satisfazer as necessidades de financiamento do país. Com as guerras liberais e a perda do Brasil, em 1822, a situação agravou-se e o endividamento cresceu.

A dívida pública tornara-se num dos factores de desgaste da monarquia, situando-se o seu

peso no PIB em cerca de 71% do PIB à data da Revolução<sup>34</sup>. De acordo com Nuno Valério [1994, p. 353], “*todo o período da Monarquia Constitucional se caracterizara por saldos quase sempre negativos das contas públicas*”, situação que só seria revertida em 1913/14, com um governo chefiado por Afonso Costa, mas não voltaria a repetir-se até ao final da República. O mesmo autor [1994, p. 283] afirma que “*o perfil funcional das despesas públicas nas vésperas da Primeira Guerra Mundial transmite a ideia de um Estado esmagado pelo peso dos encargos da dívida*”. Também neste aspecto, a República não trouxe solução para o problema, cifrando-se a dívida, em 1925, em cerca de 74% do PIB<sup>35</sup>.

Talvez mais importante que as dificuldades económicas e financeiras, do ponto de vista da implantação do Partido Republicano Português (PRP), veio a revelar-se a questão do Ultimatum Inglês de 1890. A cedência do regime às pretensões inglesas levantou uma onda de indignação por todo o país, permitindo ao PRP capitalizar o descontentamento. Ao ferir o orgulho nacional, o Ultimatum deu origem a um sentimento generalizado de humilhação, que contribuiu seriamente para o derrube da Monarquia.

Este sentimento reforçou o descontentamento existente em quase todos os estratos sociais. Os conflitos de todo o tipo e a agitação quase permanente tornaram-se uma característica dos anos que antecederam a implantação da República.

No início de 1907, registou-se um período de forte agitação, com greves de trabalhadores, greve dos estudantes de Coimbra, que alastrou ao ensino secundário e por todo o país, movimentações dos vitivinicultores, exigindo a mesma protecção dada aos produtores de cereais, manifestações e comícios contra diversas medidas favoráveis à Casa Real.

Na sequência destas movimentações, João Franco encerrou e dissolveu as Cortes e a Câmara Municipal de Lisboa, depois todo o aparelho municipal do país, instaurando a ditadura. O que politizou todas as reivindicações sociais, quando aos manifestantes se

<sup>34</sup> Ver Neves [1994]

<sup>35</sup> Ibidem

juntaram deputados e representantes do poder judicial.

Particularmente importantes foram as lutas operárias por melhores salários, redução dos tempos de trabalho e em defesa dos postos de trabalho. No período de 1903 a 1910, embora a greve fosse proibida, fizeram-se mais de uma centena de greves. Entre 1907 e 1910, a vaga de greves abrangeu, entre outros, os tecelões da Covilhã, soldados, mineiros, trabalhadores do sector marítimo e fluvial, pescadores, trabalhadores das salinas, corticeiros, fábricas de fiação do Vale do Ave, tanoeiros, indústria química, transportes (Carris e Caminhos de Ferro).

Nestas movimentações, tiveram um papel significativo as organizações operárias, designadamente os sindicatos, que em Maio de 1909 teriam cerca de 30.000 associados. O reforço, em número e em importância, deste tipo de organizações, foi facilitado pela crescente concentração da actividade industrial junto aos grandes centros urbanos, que conduziu à deslocação de trabalhadores das zonas rurais e ao crescimento das cidades.

**Quadro 8**  
**População das cinco principais cidades do Continente (1864-1930)**

Cidades	Anos				
	1890	1900	1911	1920	1930
Lisboa	391 206	356 009	435 359	486 372	594 390
Porto	146 739	167 955	194 009	203 091	232 280
Setúbal	17 581	22 074	30 346	37 074	46 398
Coimbra	16 985	18 144	20 581	20 841	27 333
Braga	23 089	24 202	24 647	21 970	26 962
Total das 5 principais cidades	595 600	588 384	704 942	769 348	927 363
Total habitantes em Cidades <sup>81</sup>	798 130	805 216	929 514	989 368	1 181 785
Total da População	5 112 580	5 423 132	5 960 056	6 032 991	6 825 883

<sup>81</sup> Não foram incluídas as povoações elevadas a cidade depois de 1890 (Abrantes em 1916; Barcelos, Caldas da Rainha, Chaves, Estremoz e Portimão na década de 1920/30)

Fonte: Censos da População

Com efeito, o fenómeno da urbanização, que sofrera um forte abrandamento na última década do século, registou a partir de então um novo incremento. Só no período de 1900 a 1911, a população vivendo em cidades aumentou 15,4% (para o conjunto das cinco cidades mais populosas do Continente, esse aumento foi de 19,8%), enquanto o crescimento global da população foi de 9,9%.

Como noutros países, a concentração de trabalhadores nas cidades foi acompanhada por um quadro de miséria acentuado. Condições de habitação infra-humanas, problemas de higiene e saúde, adicionavam-se a condições de trabalho extremas (praticamente não havia horários de trabalho, a segurança era deficiente, os salários eram miseráveis), gerando uma situação propícia ao aumento do descontentamento operário.

Na ausência de organizações políticas operárias capazes de enquadrarem e potenciarem as lutas dos trabalhadores, o PRP surgia como a única alternativa à monarquia, conseguindo capitalizar algum desse descontentamento.

O Programa Republicano de 1891 definia a liberdade, a igualdade e a justiça como princípios fundamentais e apontava para a descentralização do poder legislativo, que passaria a ser exercido localmente pelos municípios e Federações de Municípios. Era dado um grande espaço às liberdades políticas e defendido o sufrágio universal, o ensino primário secular, a educação progressiva da mulher e o fim do serviço militar obrigatório. Não sendo definidas políticas nos planos económico e social, defendia-se, no entanto, a obrigatoriedade do cultivo da terra, a extinção das formas senhoriais de propriedade, o fomento do cooperativismo, a não concorrência do Estado com as indústrias particulares, a regulamentação do trabalho e a criação de bolsas de trabalho e de tribunais arbitrais para conflitos de trabalho.

Foi com base neste programa que o PRP conseguiu mobilizar, pela propaganda, largas camadas da população. No período que vai até 1910, aproveitando o descontentamento gerado pelo Ultimatum e beneficiando com o descrédito da monarquia e dos partidos monárquicos, consolidou uma base social de apoio extremamente ampla, que juntava a pequena e média burguesia das cidades, ligada ao comércio e indústria, as baixas patentes das forças armadas, os estudantes e uma parte dos trabalhadores.

Pelo contrário, a base social de apoio ao regime monárquico encontrava-se reduzida à grande burguesia rural, comercial, industrial e financeira - que acumulava privilégios - e aos camponeses, na sua esmagadora maioria analfabetos, fortemente influenciados pelo

clero e pelos senhores da terra. Neste contexto, a queda da Monarquia tornou-se inevitável.

Proclamada a República em 5 de Outubro de 1910, o novo regime empreendeu de imediato um vasto esforço legislativo tendente a liquidar a influência da Igreja na sociedade portuguesa, associada à ideia de conservadorismo retrógrado, bem como a concretizar parte importante do programa republicano. Entre a legislação aprovada, encontram-se diversos diplomas relativos à instrução, à saúde e à assistência, que constituíam um ponto de partida positivo no domínio das políticas sociais.

Esse esforço legislativo, viria a culminar na aprovação da Constituição da República em 1911, onde se consagravam os princípios liberais defendidos pelo PRP. Nela se estabeleciam os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assentes nos princípios da liberdade e segurança individual e no respeito pela propriedade privada.

Em consequência das medidas então adoptadas, a questão religiosa, que não era nova em Portugal - bastando lembrar, entre outras, as medidas do Marquês de Pombal no final do século XVIII, a extinção das Ordens Religiosas masculinas e nacionalização dos seus bens, implementada por Joaquim António de Aguiar<sup>36</sup> em 1834, ou as Leis de Desamortização aprovadas por Fontes Pereira de Melo em 1861 - tornou-se rapidamente na principal linha divisória entre liberais (essencialmente republicanos) e conservadores (essencialmente monárquicos) e numa das principais fontes de conflito na sociedade portuguesa, atravessando todo o período da República.

Veríssimo Serrão [1989, p. 56] chama a atenção para a vertigem de medidas que “...atingem muitas crenças e tradições ancestrais...”. De facto, a 8 de Outubro de 1910 foi aprovado o Decreto-Lei de expulsão dos Jesuítas e o encerramento das Congregações Religiosas; a 18 de Outubro foi abolido o juramento religioso nos actos civis; a 22 de Outubro foi proibido o ensino da religião católica nas escolas primárias e nas normais primárias; a 3 de Novembro foi estabelecido o direito ao divórcio; a 25 de Dezembro

<sup>36</sup> Que ficou conhecido por “mata-frades”

saem as Leis da Família, nas quais se abandona o reconhecimento civil dos casamentos religiosos e se estabelece a protecção dos filhos ilegítimos e perfilhados, bem como das suas mães; finalmente, a 20 de Abril de 1911 foi publicada a Lei da Separação entre a Igreja e o Estado.

Às perturbações resultantes da questão religiosa, juntava-se o recrudesimento da agitação social. Só no período que vai de 5 de Outubro de 1910 até ao final desse ano, realizaram-se 63 greves. A minimização da importância das reivindicações operárias e a não concretização das reformas necessárias no plano social, conduziram à intensificação do movimento reivindicativo e de protesto, que não iria abrandar até 1914.

Apesar do reconhecimento do direito à greve (mas também ao lock out) por decreto de 6 de Dezembro de 1910, confrontados com a extensão e intensidade deste movimento, os governos republicanos cedo recuaram nas suas intenções liberalizadoras neste domínio, aprovando em 9 de Maio de 1911 um decreto que limitava o direito de associação e decretando sucessivas medidas de excepção, que levaram ao encerramento de organizações sindicais, à prisão de dirigentes e trabalhadores e à existência de confrontos que originaram feridos e mortos.

As movimentações operárias alargaram o fosso já existente entre os trabalhadores e a pequena e média burguesia, que constituía a principal base social de apoio da República. Assustada e pouco sensível às reivindicações operárias, esta reage violentamente, iniciando movimentações, nomeadamente manifestações, para tentar impedir o avanço de certas leis, como as do direito à greve ou a do descanso semanal (introduzido por decreto de 9 de Janeiro de 1911).

No Parlamento, os seus representantes responsabilizavam o sindicalismo pela degradação social, acusando-o de sabotagem e tentativa de paralisação da vida colectiva. Nas palavras de Ferreira [1973, pp 26], entendia-se que “... a revolução era nacional, não podendo reverter a favor de qualquer classe”, pelo que não devia ter a preocupação especial de concretizar as aspirações concretas de uma delas, por mais legítimas que

fossem.

Para Medina [1990, pp 247], o ano de 1913, com todas as lutas dos trabalhadores e a resposta violenta e repressiva do regime “... *pode ser considerado um marco em certa medida definitivo e até irremediável nas relações da República com o operariado*”, o “... *definitivo abandono, por parte dos republicanos, de tudo quanto tinha havido de intentos sociais no programa do PRP*”.

Com carácter fundamentalmente urbano e agrupando grupos sociais com interesses antagónicos, o PRP tinha-se desagregado muito rapidamente, dando origem a três partidos - Partido Democrático, Partido Evolucionista e Partido da União Republicana - o que originou um agravamento da instabilidade política, sucedendo-se constantemente os governos, sem que isto significasse mudanças de fundo, pois os três partidos tinham uma matriz ideológica comum.

Ser republicano, significava essencialmente ser contra a Monarquia, contra a Igreja e os seus privilégios, a favor da liberdade, da igualdade e da justiça. Os ideais maçónicos do liberalismo e do positivismo, exerciam uma forte influência, sendo os principais dirigentes do PRP membros da maçonaria. De acordo com Marques (in Serrão [1989, p. 698]), a Revolução de 5 de Outubro foi preparada por “*uma comissão de resistência, saída de uma assembleia magna do Grande Oriente Lusitano (Maçon) de Lisboa*”.

Foi esta ideologia que, no essencial, condicionou as medidas de política económica e social da República. Nela, os problemas sociais das classes trabalhadoras eram uma questão marginal, embora objecto de alguma retórica durante a luta contra a monarquia. Acresce que o atraso relativo da economia portuguesa e a debilidade da organização social e política dos trabalhadores não tornavam imperativa uma solução para esses problemas, enquanto que a situação económica e financeira herdadas da Monarquia não eram de molde a fomentar, de imediato, uma grande abertura.

Contudo a instabilidade política gerada pela luta dos trabalhadores e a tomada de

consciência de importantes sectores republicanos face às condições degradantes existentes ao nível da prestação do trabalho e às situações de miséria delas decorrentes, (provavelmente influenciados pelo New Liberalism então dominante na Grã-Bretanha), acabaria por levar a uma viragem em termos de política social.

Esta vai assumindo uma importância crescente, conduzindo à adopção de inúmeras medidas de carácter social, com particular incidência no período do pós-guerra. Embora com contradições e resultados nem sempre animadores, essas medidas conduziram a alterações significativas nas condições de trabalho e de protecção social e na forma de os encarar, com um reconhecimento e valorização cada vez mais generalizados da necessidade de intervenção do Estado no domínio social.

### **3.2. As políticas sociais**

#### **3.2.1. Antecedentes históricos. A importância do mutualismo.**

Durante séculos, a assistência social em Portugal esteve quase exclusivamente a cargo da Igreja, embora beneficiando de ajudas públicas importantes. Apesar de surgirem muitas vezes por iniciativa de monarcas, foi sob a autoridade da Igreja, em geral através das Ordens e Irmandades Religiosas, que surgiram e se mantiveram em funcionamento hospitais, hospícios, gafarias, albergarias e mercearias, estas destinadas a albergar mulheres idosas.

Pela sua importância, nomeadamente no domínio da saúde e do apoio aos pobres e indigentes, salientam-se as misericórdias. A mais importante dentre elas, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, foi constituída em 1498 por iniciativa de D. Leonor, tendo-se seguido, em 1499, a criação das misericórdias do Porto e de Évora. Este tipo de instituição espalhou-se rapidamente por todo o país, tendo contribuído para a criação de uma significativa rede de estabelecimentos hospitalares e outros estabelecimentos para tratamento e apoio aos indigentes.



Ao Estado, coube desde sempre um papel importante no financiamento dessas instituições, quer assumindo a construção de hospitais e outros estabelecimentos de assistência, sobretudo das grandes unidades, quer regulando a distribuição dos 'legados pios' pelas diferentes entidades.

Datam do segundo quartel do século XIX as primeiras tentativa para esboçar um esquema de intervenção organizada do Estado no domínio da assistência social, com a criação, em 1835, do Conselho Geral de Beneficência<sup>37</sup>. Em 1868, a Assistência Pública passa a depender directamente da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. Em 1901 viriam a ser criados o Conselho Superior de Beneficência Pública e a Repartição da Beneficência.

No que respeita à Saúde, foi instituído em 1836 o Conselho de Saúde Pública, que delega competências nos delegados (nível distrital), subdelegados (nível concelhio) e nos regedores (a nível das paróquias). Em 1851 o Hospital de S. José foi desligado da Misericórdia de Lisboa, tornando-se num hospital público, como eram os hospitais escolares de Coimbra, nomeadamente.

Pelo decreto de 22 de Junho de 1870, que centralizou os serviços hospitalares, foram atribuídas aos hospitais públicos funções nas áreas sanitária, de vacinação e de ensino, através da ligação de alguns às escolas médicas, para além da prestação de tratamentos.

Em 1899 foi criado um fundo especial de beneficência pública, com o objectivo de promover medidas sanitárias contra a tuberculose, sendo promovida a constituição de uma instituição especializada, a Assistência Nacional aos Tuberculosos (ANT), que perdura até aos nossos dias. O seu financiamento era assegurado pelo Estado, pela Câmara Municipal de Lisboa e pelos seus associados. Regulava-se pelo decreto de 1870 e, mais tarde, pelo Decreto de 24 de Dezembro de 1901 que, sob o governo de Hintze Ribeiro, reformou os serviços de saúde e beneficência da capital.

No final da monarquia, o financiamento da rede hospitalar era assegurado através de

---

<sup>37</sup> Carreira [1994, pp 56]

subsídios do Estado<sup>38</sup>, dos municípios, dos emolumentos das cartas de saúde e dos Adicionais de 6%, segundo as Leis de 27 de Abril de 1882, de 30 de Junho de 1890 e de 25 de Julho de 1898, para além dos pagamentos feitos pelos utentes. Aos indigentes era assegurado tratamento gratuito nos hospitais públicos e das misericórdias, sendo o seu custo suportado pelos respectivos municípios. No caso de indigentes remetidos para os hospitais públicos pelas misericórdias, a respectiva Câmara Municipal procedia ao pagamento, mas cobrava depois esse valor à misericórdia.

Deste conjunto de informações, resulta a ideia de que, no início do século XX, o Estado tinha algumas preocupações e intervenção nos domínios da saúde e assistência, traduzida na criação de instituições capazes de intervir nesta área e na concessão de apoios aos indigentes. A perspectiva existente era de natureza meramente assistencial, não cobrindo a esmagadora maioria da população.

Nos outros domínios da política social, foram poucas e dispersas as medidas legislativas adoptadas. No período de 1884 a 1910, já sob governos da Monarquia Constitucional, destacam-se, pela sua importância, a publicação do Decreto sobre os acidentes de trabalho nas pedreiras (determinando a responsabilidade do patronato), o Decreto sobre higiene e segurança dos operários, a regulamentação do trabalho dos menores e das mulheres, a publicação de tabelas oficiais de salários, a instituição dos árbitros avindores e a criação de tribunais arbitrais. Dado não se preverem mecanismos para forçar as entidades patronais a respeitar e executar a legislação publicada, sendo duvidoso que houvesse vontade política para o fazer, esta legislação teve uma aplicação muito restrita, limitando-se, em geral, a empresas onde a organização dos trabalhadores era mais forte.

Neste contexto, não é de estranhar o desenvolvimento do movimento associativo mutualista, com uma longa tradição de intervenção no domínio social, e o apoio ao Partido Republicano por parte de muitos trabalhadores.

Face aos graves problemas existentes nas situações de trabalho, de fome, de desemprego,

<sup>38</sup> Com verbas provenientes do imposto de selo sobre a lotaria da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

de desamparo na doença e na velhice, assistiu-se a um forte desenvolvimento do associativismo, onde se destaca a constituição das mutualidades (Sociedades de Socorro Mútuo, Caixas de Crédito, etc.), que procuravam organizar esquemas de entreaajuda e apoio na adversidade. Em 1875 existiam cerca de 260 associações de trabalhadores, com cerca de 40.000 sócios, destacando-se as Associações de Socorros Mútuos, os Montepios, as Associações de Classe, as Cooperativas Agrícolas e de Consumo e as Caixas de Empréstimos, entre muitas outras.

Foram as Associações de Classe e as Associações de Socorros Mútuos que assumiram o papel mais relevante. Tendo como objectivo principal a melhoria das condições económicas e sociais dos trabalhadores, funcionavam igualmente como locais de debate, de informação e de formação.

As Associações de Socorros Mútuos conheceram então um crescimento particularmente importante, vindo a realizar em 1911, em Lisboa, o seu primeiro Congresso, onde é constituída uma Federação Nacional. Em 1916, data da realização do segundo Congresso, existiam 657 Associações de Socorros Mútuos, com cerca de 462.000 sócios. Parte das Associações de Socorros Mútuos tinham sido constituídas, para os seus associados, pelas 140 Cooperativas Agrícolas e de Consumo então existentes, que englobavam cerca de 46.000 sócios.

Durante a 1ª República, e em especial depois da criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social, procurou-se articular a nova legislação com as associações existentes, atribuindo-lhes fundos, alargando âmbitos e permitindo, sempre que o desejassem, a sua integração nas instituições criadas pelo Estado e responsáveis por áreas de intervenção até aí exclusivamente preenchidas pelas mutualidades. Em consequência desta última orientação, estas viram consideravelmente diminuída a sua influência e no Estado Novo, com a implementação da política corporativa, ou foram extintas ou tiveram vida precária, sujeitas ao desvirtuamento dos seus objectivos iniciais.

O papel destas instituições no domínio da política social foi, sem dúvida, determinante,

tendo contribuído (a par da luta dos trabalhadores) para a aprovação de um conjunto de leis que, em si mesmas, constituíram uma política social e representaram um marco decisivo para o futuro.

### **3.2.2. Trabalho**

As relações dos republicanos com o mundo do trabalho, em particular com a classe operária, caracterizaram-se quase sempre pela hostilidade e por uma conflituosidade extrema. Parte importante da história do regime republicano, corresponde precisamente às lutas, greves, manifestações, confrontos, a que sucessivos governos responderam a maior parte das vezes com a limitação de liberdades e direitos dos trabalhadores, ou com a repressão, por vezes muito violenta.

É certo que também existiram alguns momentos de encontro, com tentativas de apaziguamento e mesmo de criar condições de colaboração. Mas estas constituem a excepção e não a regra, não tendo a maior parte das vezes passado de meras intenções. Foi o que sucedeu com boa parte da legislação do trabalho, com os seguros obrigatórios ou com os bairros operários.

Os governos republicanos viveram sempre prisioneiros da contradição entre as suas promessas de liberdade quase ilimitada e de resolução dos problemas sociais, por um lado, e os interesses da burguesia que constituía a sua base de apoio e razão de existência, por outro. Conflito que, em última instância, foi sempre resolvido a favor desta última, como seria de esperar.

Não espanta, por isso, que sejam escassos os avanços verificados, durante a República, no domínio da regulamentação do trabalho e das condições da sua prestação.

Não cabe no âmbito deste estudo fazer uma abordagem relativamente exaustiva do que se

passou nesta importante área, mas entende-se justificável analisar as suas principais linhas de evolução, tanto mais quanto elas podem ser reveladoras de eventuais alterações na forma de encarar o papel do Estado no domínio das condições de trabalho e do bem estar dos cidadãos.

Para além do problema dos salários, o movimento operário português há muito que lutava pela introdução de alterações em diversos domínios da prestação de trabalho. No Congresso das Associações de Classe, realizado em Fevereiro de 1891, foram aprovadas, entre outras, as seguintes reivindicações: jornada de trabalho de 8 horas; descanso semanal obrigatório; regulamentação do trabalho de menores e das mulheres; responsabilidade patronal pelos desastres de trabalho; criação de tribunais de trabalho; fiscalização das condições de higiene e segurança.

Preocupadas com as fortes movimentações operárias que então se registavam, e com a possibilidade de os republicanos conseguirem capitalizar o descontentamento existente, as autoridades monárquicas viriam a publicar, ainda em 1891 e em 1893, um conjunto de leis relativas a essas reivindicações operárias. Assim, em Março de 91 decretou-se a jornada de 8 horas e fixaram-se salários mínimos, em Abril estabeleceu-se o descanso obrigatório e regulamentou-se o trabalho dos menores e das mulheres, com condições que viriam a ser melhorados e alargadas em 1893. A aplicação prática desta legislação foi quase nula.

Em 1907, após uma forte vaga grevista no sector industrial, João Franco tinha aprovado o descanso semanal obrigatório, remetendo para as entidades patronais a designação do dia de descanso e para as Câmaras Municipais o encargo da sua aplicação. Face à reacção do patronato, o decreto viria a ser anulado no ano seguinte. O único sector com horário de trabalho contratual era a indústria do tabaco, funcionando os restantes de acordo com a tradição. O dia normal de trabalho era de 12 a 14 horas e quase só os funcionários públicos tinham efectivamente assegurado o direito ao descanso semanal de 24 horas.

Após a implantação da República, as principais movimentações operárias centraram-se

nas questões salariais, nos horários de trabalho e no direito a um descanso semanal obrigatório de 24 horas seguidas. Este último, viria a ser decretado em Janeiro de 1911, sendo extensivo à maioria dos assalariados e devendo ser cumprido, em regra, aos Domingos. Apesar de se estabelecerem regimes especiais para um elevado número de sectores de actividade e de se preverem inúmeras situações de excepção para os restantes, que, na prática, abriam as portas ao seu não cumprimento, esta lei defrontou de imediato uma contestação violenta por parte da burguesia e, embora se tenha mantido em vigor, a sua aplicação efectiva foi sempre deficiente e restrita aos sectores de actividade e empresas com maior capacidade de luta.

No que respeita aos horários de trabalho, só em Janeiro de 1915 foi publicado o respectivo decreto regulamentador. Neste fixavam-se os horários de trabalho diário em 7 horas para os empregados de escritório e bancários, em 8 a 10 horas para os operários e em 10 horas para os trabalhadores do comércio, com direito a 2 horas para almoço. Estipulava-se ainda o pagamento a dobrar do trabalho nocturno. Esta lei procurava estender a todos os trabalhadores abrangidos os horários já praticados em bastantes empresas e actividades. Os seus efeitos práticos foram reduzidos, dada a já tradicional incapacidade das autoridades para impor o cumprimento das leis. Em 1917, a lei viria a ser alterada, atribuindo-se aos Governadores Civis poderes para alterar os horários de trabalho sempre que os interesses locais o aconselhassem.

O Decreto 5516, de 7 de Maio de 1919, que entrou em vigor a 1 de Novembro, estabeleceu, para todo o território nacional (Continente e Ilhas), os limites máximos do horário de trabalho. Estes foram fixados em 8 horas diárias e 48 semanais no Comércio e Indústria e em 42 horas semanais para os bancários e empregados de escritório. Ficavam excluídos: os trabalhadores rurais e da restauração, os pescadores e as trabalhadoras domésticas.

Em 1925 a Portaria 4442 estabeleceu excepções a este decreto, permitindo a extensão dos horários de trabalho desde que o objectivo fosse *“uma maior produção”* e que as horas extraordinárias fossem pagas *“pelo dobro do trabalho normal”*. Na prática,

liberalizavam-se de novo os tempos de trabalho.

Globalmente, a legislação relativa ao descanso semanal e aos horários de trabalho corresponde a um dos poucos domínios da regulamentação do trabalho onde se progrediu significativamente durante a República. Apesar das contradições, dos avanços e recuos por parte dos governos e da resistência do patronato, a luta dos trabalhadores foi alargando a pouco e pouco a sua aplicação, embora continuassem a existir inúmeras empresas e sectores onde tal não sucedida.

No que respeita ao trabalho dos menores e das mulheres, a acção republicana foi escassa e pouco avançada. Como vimos, esta matéria tinha sido objecto de regulamentação, ainda durante a Monarquia. No Decreto de 16 de Março de 1893, fixara-se em 16 anos para os rapazes e 21 anos para as raparigas a idade mínima legal para se poder trabalhar. Para as mulheres estabelecera-se a proibição de trabalhar durante 4 semanas após o parto e, nas fábricas com mais de 50 mulheres, a obrigatoriedade de instalar creches, bem como a possibilidade de interrupção do trabalho para amamentar. Tratara-se de medidas claramente demagógicas, sem concretização efectiva.

Com a República, a situação não só não melhorou significativamente, como, em termos formais, sofreu um recuo. Na verdade, a idade mínima de trabalho viria a ser fixada, em 1915, nos 12 anos de idade, permitindo-se ainda que crianças com 10 anos fossem admitidas para serviços leves, desde que tivessem o 1º grau de ensino e “*compleição física robusta*”. Legislou-se, no entanto, no sentido de proibir o trabalho nocturno para jovens e mulheres.

Quanto ao problema dos acidentes de trabalho, foram objecto de projectos de lei em 1908, 1909 e 1911, sempre rejeitados. A excepção foi a aprovação, em 28 de Outubro de 1909, de um decreto que regulamentava as condições de segurança na construção civil, sector onde o problema era mais agudo. No entanto, a reacção dos empreiteiros, que decretaram o lock-out, levou à sua rápida anulação.

Assim, até 24 de Julho de 1913, data da publicação da Lei nº 83, “... a indemnização pelo desastre de trabalho em Portugal era apenas uma platónica disposição do Código Civil (artigo 2398º)”<sup>39</sup>. Nesta Lei, estabeleceu-se o princípio da responsabilidade patronal pelos acidentes de trabalho nas unidades comerciais e fabris, construção civil, transportes, pescas e certos sectores dos serviços, sendo reconhecido o direito a indemnizações, bem como a assistência médica e medicamentosa. Admitia-se que a responsabilidade patronal fosse transferida para seguradoras.

Sendo um passo em frente significativo, a lei viria a ter uma aplicação limitada, dado não ter carácter imperativo, funcionando os Tribunais de Desastres de Trabalho nela previstos de forma irregular e precária. Em 1918, foi publicado o Decreto 4288, que procurava, sem sucesso, colmatar as falhas da Lei nº 83.

Só com a criação, em 1919, do Seguro Social Obrigatório Contra Desastres no Trabalho (Decreto nº 5637, de 10 de Maio), cujo conteúdo será abordado no ponto seguinte, o problema viria a sofrer alguma evolução. Após a sua entrada em vigor, viriam a ser criados tribunais em 13 capitais de distrito, permitindo alguma melhoria na aplicação da lei.

Num outro plano, a conflituosidade já assinalada e a consequente instabilidade política que esta gerava, tornaram as questões do trabalho numa área incontornável e cada vez mais exigente do ponto de vista da actividade governativa, forçando a criação de estruturas organizativas especializadas nesses assuntos.

Assim, em 1914 o Ministro do Fomento apresentou ao Parlamento um projecto de lei visando a reorganização da Direcção-Geral do Comércio e Indústria e criando a Repartição de Trabalho e de Previdência Social, que vieram a estar na origem do Ministério do Trabalho e Previdência Social, criado em 16 de Março de 1916 pela Lei nº 494, a quem foram atribuídas competências nas áreas do trabalho, da previdência social e subsistências e das comunicações, com excepção da viação ordinária.

<sup>39</sup> Preâmbulo ao Decreto nº 5637, de 10 de Maio de 1919.



A Lei nº 494 foi regulamentada pelo Decreto 2354 de Abril do mesmo ano, onde se definiu a sua orgânica compreendendo, entre outras, a existência das Direcções-Gerais do Trabalho e da Previdência Social e Subsistências, além de Inspecções para essas mesmas áreas. No âmbito do Ministério, funcionavam ainda os Conselhos Superiores do Trabalho e de Previdência Social, onde tinham assento vogais representantes da classe operária.

Posteriormente, seriam feitas reorganizações orgânicas em 1917 e 1918. Nesta última, ficaram na sua dependência as Direcções-Gerais de Assistência Pública, de Saúde e dos Hospitais Cíveis de Lisboa, além de ter sido criada uma Comissão Permanente Mutualista Social. Em 1919, foi constituído o Instituto dos Seguros Sociais Obrigatórios, que absorveu as direcções de Previdência Social e de Assistência Pública.

Não tendo conseguido corresponder às expectativas que presidiram à sua criação, o Ministério do Trabalho e Previdência Social viria a ser extinto em 25 de Novembro de 1925, pelo Decreto 11267. Esta extinção foi fundamentada com o fracasso completo dos bairros sociais, dos seguros contra a doença, velhice, invalidez e sobrevivência e das Bolsas Sociais de Trabalho, a situação de quase abandono da Assistência Pública (grande Obra Republicana) e a incapacidade do Ministério para resolver os questões ligadas ao trabalho, com o consequente alastramento dos movimentos grevistas.

Para prosseguir as políticas no domínio do trabalho, foi criado, na dependência do Ministério do Interior, o Instituto Social do Trabalho, que compreendia as Repartições de Política Social do Trabalho e de Estatística do Trabalho, além do Conselho Superior do Trabalho, onde tinham assento, entre outros, representantes das associações patronais e operárias.

Esta evolução espelha bem as dificuldades de relacionamento com os trabalhadores, a que nos referimos inicialmente. A seu propósito, é significativo não só o reconhecimento do fracasso do Ministério do Trabalho e Previdência Social, mas também o facto de se remeterem, de novo, os assuntos do trabalho para o Ministério do Interior, de que

dependiam igualmente as polícias.

### 3.2.3. Seguros Sociais Obrigatórios

Como já referimos anteriormente, foram as associações mutualistas que durante muitos anos asseguraram um mínimo de protecção em situações como a doença, a invalidez e a velhice. Apesar do seu papel insubstituível enquanto único instrumento de defesa em situações de desamparo social, que conduziu a um enorme crescimento do seu número desde meados do século XIX até ao início dos anos 20, estas organizações estavam longe de representar uma solução efectiva para esse tipo de problemas, quer porque o nível de rendimentos da esmagadora maioria dos trabalhadores não lhes permitia pagar as jóias e quotas necessárias, quer porque quando o conseguiam fazer estas não eram, em geral, suficientemente elevadas para assegurar níveis de benefícios adequados.

A situação era um pouco melhor em algumas grandes empresas, como os caminhos de ferro e a CUF, onde se tinha conseguido impor a comparticipação patronal para mutualidades. Em geral tratava-se de caixas de reforma que, por vezes, asseguravam também o pagamento de pensões de sobrevivência, subsídio de funeral e subsídio de doença.

Um caso à parte era o da função pública, onde existia a Caixa de Aposentações, com o objectivo de assegurar o pagamento de reformas. Para os sectores da Administração Pública abrangidos pela Caixa, a inscrição era obrigatória, sendo de 5% o desconto mensal suportado pelos trabalhadores. Ainda para os funcionários públicos,

existia o Montepio Oficial, criado em 1867 e também de inscrição obrigatória, cujo objectivo era a atribuição de pensões de sobrevivência. Ao longo do período da República, a obrigatoriedade de inscrição foi sendo sucessivamente alargada a novos sectores, situação que justifica parte do forte crescimento do número de beneficiários evidenciado no Quadro nº 9.

**Quadro 9**

<b>Caixa de Aposentações</b>	
<i>Ano</i>	<i>Beneficiários</i>
1916 / 17	20 418
1915 / 16	15 331
1914 / 15	9 795
1913 / 14	9 628
1912 / 13	7 777
1911 / 12	5 405
1910 / 09	5 344

**Quadro 10**  
**Despesas com Pensões de Reforma e Sobrevivência dos Funcionários Públicos**

Anos	Valor (mil contos)	Peso na Desp. Públ.	Anos	Valor (mil contos)	Peso na Desp. Públ.	Valor (mil contos)	Valor	Peso na Desp. Públ.
1913-1914	0,5	0,8	1919-1920	1,1	0,3	1925-1926	7,0	0,5
1914-1915	0,5	0,5	1920-1921	2,2	0,5	1926-1927	6,6	0,4
1915-1916	0,6	0,4	1921-1922	3,4	0,6	1927-1928	15,3	0,9
1916-1917	0,5	0,3	1922-1923	5,3	0,4	1928-1929	40,4	2,2
1917-1918	0,5	0,3	1923-1924	5,6	0,5	1929-1930	99,7	5,2
1918-1919	0,6	0,2	1924-1925	6,0	0,4			

Fonte: Valério [1994]

Apesar do aumento do número de beneficiários, o peso das despesas com pensões de reforma e sobrevivência dos funcionários públicos na despesa pública total regrediu de 0,8% em 1913-1914 para um mínimo de 0,2% em 1918-1919. Embora a partir de então se registre alguma recuperação, só no ano económico de 1927-1928, já após a instalação da ditadura, esse peso viria a ultrapassar o verificado em 1913-1914.

Uma das primeiras manifestações oficiais no sentido da obrigatoriedade de inscrição em instituições de natureza mutualista e de uma maior intervenção do Estado nos domínios da economia e da protecção social, pode encontrar-se no 1º número do Boletim da Previdência Social, correspondente aos meses de Outubro a Dezembro de 1916, onde se afirmava que *“Os partidários incondicionais do abstencionismo em matéria económica, da indiferença absoluta perante a acção fatal das leis naturais, são cada vez mais em menor número. Hoje até os próprios conservadores e tradicionalistas são mais ou menos intervencionistas. Por toda a parte se reclama a intervenção do Estado para atenuar a dureza e injustiças da luta económica, proteger as classes trabalhadoras e coibir os abusos e fraudes resultantes dum excessivo mercantilismo.”*

Como objectivos, o Boletim propunha-se contribuir para o desenvolvimento da vida associativa, auxiliar o funcionamento das associações de Socorros Mútuos e de classe, as Caixas de Crédito, as Cooperativas e as Instituições de Previdência, bem como a publicação de legislação e estudos sobre estas matérias.

De entre os numerosos artigos deste 1º número, destacam-se os seguintes temas e ideias: o mutualismo deve dar soluções práticas para a resolução da miséria social, devendo

tornar-se obrigatória a inscrição nas instituições mutualistas; necessidade de articulação entre as instituições mutualistas a as Caixas de Crédito, permitindo a atribuição de dotes e pensões; defesa da constituição de uma Caixa Nacional de Previdência, que permitisse a transferência de fundos entre as várias Caixas. Esta funcionaria com os fundos das que aderissem, com subvenções do Estado e com donativos particulares; levantamento dos países que a partir de 1912 introduziram o salário mínimo.

A introdução dos Seguros Sociais Obrigatórios, em 10 de Maio de 1919, pelo governo chefiado por Domingos Pereira, corresponde ao desenvolvimento e consagração destas ideias. No entanto, a sua evolução esteve longe do esperado pelos seus publicistas, constituindo, em conjunto com os Bairros Sociais, uma das áreas em que a distância entre o discurso oficial e respectiva legislação, por um lado, e os seus efeitos práticos, por outro, se revelou mais acentuada. Apesar disso, entende-se haver interesse em descrever, embora sucintamente, as características dos vários seguros previstos, de forma a identificar os traços essenciais da filosofia subjacente à sua criação.

Assim, após a descrição dos diferentes seguros então criados (doença; invalidez; velhice e sobrevivência; desastres no trabalho; desemprego), bem como das Bolsas Sociais de Trabalho e do Instituto dos Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral (ISSOPG), instituídos na mesma ocasião, proceder-se-á a uma abordagem crítica do seu conteúdo e evolução posterior.

### **Seguro social obrigatório na doença**

Criado pelo Decreto nº 5636. De acordo com o preâmbulo, a instituição deste seguro seria justificada pela existência de mais de 2.300.000 indivíduos “... *que estão fora de todo o socorro na doença...*”, não sendo as mutualidades livres existentes capazes de cobrir toda essa população necessitada.

O seguro obrigatório seria organizado de acordo com os princípios mutualistas e teria uma base concelhia, que não poderia ser ultrapassada, existindo pelo menos uma Mutualidade para cada Concelho. Naqueles onde existissem mútuas livres, estas podiam

transformar-se em obrigatórias, nos restantes decretou-se que “... são obrigadas desde já por lei a organizar-se mutualidades privativas de socorro na doença...”.

Destinava-se a todos os que exercessem “qualquer profissão ... reconhecida como digna e honesta”. A inscrição era obrigatória para os que, tendo entre 15 e 75 anos, tivessem rendimento anual inferior a 700\$00, que constituíam os chamados sócios efectivos. Também “Os proprietários, funcionários militares, civis e administrativos, comerciantes ou lojistas, industriais e capitalistas do concelho, ou usufrutuários com rendimentos de qualquer ordem superiores a 700\$00, quer residam na localidade, quer estejam ausentes...”, seriam obrigados a inscrever-se, “como sócios natos”, pagando uma quota embora só pudessem usufruir dos benefícios no caso do seu rendimento descer abaixo de 700\$00 anuais.

As inscrições seriam feitas nas Juntas de Freguesia, que deveriam remetê-las para as Câmaras Municipais “...onde se fará o apuramento definitivo e onde se instalará em qualquer dependência a sede da Mutualidade do Seguro Social Obrigatório na Doença”. Os médicos municipais ficaram obrigados a fazer o serviço das mutualidades do seguro social do respectivo concelho, embora estas pudessem contratar outros médicos e estivessem obrigadas a dispor de um cirurgião-dentista.

Após três meses de inscrição os sócios efectivos adquiriam os seguintes direitos: acesso gratuito a consultas internas ou na residência e aos medicamentos prescritos, sendo estes direitos extensivos às mulheres, filhos até 14 anos e outros dependentes a cargo; reembolso, de acordo com as tabelas existentes, das despesas no caso de recurso a médicos externos, por impossibilidade de acesso aos da mutualidade; reembolso das despesas com tratamentos hospitalares ou em clínicas.

Seis meses depois, adquiriam direito a um subsídio pecuniário de doença e a subsídios para banhos (no máximo de 20 por ano) e para “uso dos ares do campo” (até 30 dias por ano). Dois anos depois, o direito ao subsídio de funeral. As parturientes, tinham ainda direito a hospitalização ou socorros médicos, medicamentos e um subsídio pecuniário

“*nunca inferior a dois meses*”. O valor dos subsídios podia variar entre \$06 e \$30 por dia, de acordo com a classe dos sócios (1ª, 2ª ou 3ª classe) e com a duração da doença.

Nas localidades onde não existisse assistência pública, as mutualidades podiam celebrar contratos com as instituições para ela vocacionadas, no sentido de prestar apoio a indigentes, velhos e doentes mentais não cobertos pelo seguro. Sempre que os fundos o permitissem, as mutualidades deveriam instalar creches e cantinas escolares, bem como prestar assistência na aprendizagem e nas fábricas aos menores de 14 anos.

O financiamento das mutualidades seria assegurado pelas quotas mensais dos associados. Estas seriam de \$30, \$40 e \$50, para os sócios efectivos de 3ª, 2ª e 1ª classes, respectivamente. Os sócios natos pagariam 1\$00 mensalmente. Esse pagamento poderia ser feito directamente à mutualidade, ou por desconto no salário, caso em que competiria ao patrão proceder à sua entrega. Os sócios que exercessem profissões ao ar livre (rurais, marítimos, etc.) estavam dispensados de pagar quotas correspondentes a seis semanas por ano. Os fundos permanentes das mutualidades deveriam ser convertidos em títulos de dívida pública.

Os órgãos de administração e fiscalização seriam eleitos pelos sócios, sendo os cargos exercidos gratuitamente. Eram criados Tribunais Arbitrais da Previdência Social para dirimir conflitos eventualmente existentes. Estabeleciam-se penalidades para os sócios em dívida e para os patrões que não entregassem as cotizações recebidas.

### **Seguros sociais obrigatórios na invalidez, velhice e sobrevivência**

Criados pelo Decreto nº 5638. Visavam “... *libertarmos as populações profissionais do jugo secular da miséria, estabelecer uma equitativa harmonia entre capital e trabalho* ...”. Calculava-se em 1 milhão (cerca de 1/6 da população total) o número de velhos e inválidos<sup>40</sup>. Até então só as Mútuas livres asseguravam alguma protecção. As 122 existentes tinham 83.394 sócios e suportavam encargos com as pensões da ordem dos 146 contos anuais.

<sup>40</sup> A ser verdadeiro este número, ter-se-ia cerca de 1 pensionista potencial para cada 2,5 activos, valor não muito afastado do que hoje é considerado alarmante.

Tal como os seguros na doença, teriam uma base regional, por concelhos. Às Câmaras Municipais era cometida a obrigação de realizar o recenseamento, por freguesias, dos “... *assalariados de todas as categorias, compreendendo os aprendizes e criados de servir* ...”, que deveriam remeter ao ISSOPG, a quem competiria a gestão do seguro.

A inscrição era obrigatória para todos os assalariados, pequenos industriais e comerciantes, rendeiros, agricultores e trabalhadores por conta própria, com idade entre os 15 e os 65 anos, cujo rendimento não excedesse os 700\$00 anuais. Ficavam excluídos os funcionários do Estado com direito a aposentação, os militares ocupados como trabalhadores, os enfermos que não pudessem ganhar mais de 1/3 do salário médio fixado para os restantes trabalhadores, as pessoas que não recebiam salários monetários e os trabalhadores com reformas asseguradas pelas empresas.

As pensões de invalidez eram atribuídas em caso de incapacidade total, situando-se o seu valor entre 1/6 e a totalidade do salário, de acordo com o tempo de contribuição do beneficiário. O direito à pensão de velhice correspondente ao salário por inteiro vencia-se aos 70 anos, sendo atribuída aos beneficiários com pelo menos 30 anos de descontos. Transitoriamente, estabelecia-se o direito a pensões no valor de 25%, 50% ou 75% do salário para os beneficiários que tivessem, à data da inscrição, mais de 60, 50 ou 45 anos, respectivamente. No caso de morte dos beneficiários antes de obterem uma pensão de invalidez ou velhice, os filhos ou a viúva ou outros dependentes receberiam uma pensão mensal de 10\$00, pagável até ao máximo de 6 meses

O valor das pensões de sobrevivência correspondia a 10% por cada ano de contribuição, pelo que atingiria 100% do salário ao fim de 10 anos. No articulado do decreto não se definiam os beneficiários destas pensões.

O financiamento destes seguros seria assegurado por quotizações, proporcionais ao salário, suportadas pelos trabalhadores e pelos patrões no caso das pensões de invalidez e velhice e exclusivamente pelos trabalhadores no caso das pensões de sobrevivência.

Estes pagavam 2,5% do seu salário (1% para o seguro de invalidez, 0,5% para o de velhice e 1% para o de sobrevivência), enquanto os patrões pagavam 6% sobre os salários dos seus trabalhadores (4% para o seguro de invalidez e 2% para o de velhice). As quotas eram cobráveis durante um mínimo de 47 semanas por ano, sendo pagas através da compra de selos a colar em cadernetas especiais a fornecer pelo ISSOPG. O Estado, além de pagar a parte correspondente aos seus assalariados não cobertos pela Caixa de Aposentações, pagaria 7,5% pelos militares a cumprir o serviço militar obrigatório.

A gestão dos seguros competia ao ISSOPG, que ficava expressamente autorizado a “... *celebrar operações de seguros contra a invalidez com um ‘Consortium’ de sociedades de seguros nacionais legalmente constituídas no ramo vida, ficando a seu cargo o pagamento da renda dos pensionistas ...* “. As reclamações, infracções e outros conflitos deles emergentes seriam julgados pelos Tribunais Arbitrais de Previdência Social.

No decreto, faz-se notar que os únicos encargos extra a suportar pelo Estado seriam os custos de funcionamento do ISSOPG, caso estes ultrapassassem as suas receitas próprias, admitindo-se mesmo que os seguros sociais obrigatórios iriam aliviar os cofres do Estado, por redução das despesas com a Assistência Pública.

### **Seguro social obrigatório nos desastres no trabalho**

Criado pelo Decreto 5637. Fundamentava-se na necessidade de estender a cobertura prevista na Lei nº 83, de 24 de Julho de 1913 a todos os riscos profissionais, satisfazendo, neste domínio, as reclamações das associações operárias.

Reafirmou-se o princípio da responsabilidade das entidades patronais (incluindo o Estado) pelos encargos e indemnizações devidas em caso de acidentes de trabalho. Mas estas “... *poderão passar a sua responsabilidade para sociedades mútuas ou companhias de seguro autorizadas e para as mutualidades de seguro obrigatório na doença...* “. Mais uma vez, estabelecia-se a obrigatoriedade de constituir em cada concelho uma sociedade mútua patronal ou mista.



Os patrões que não se integrassem em mútuas ou seguradoras, deveriam depositar no ISSOPG as reservas necessárias à cobertura das suas responsabilidades por desastres, cabendo a este o respectivo pagamento. Os que não cumprissem estas obrigações estavam sujeitos a multas, cujo valor revertia para o Instituto. Note-se que o facto de não ser obrigatória a integração numa mútua ou seguradora, significa que o seguro não era efectivamente obrigatório.

Aos trabalhadores acidentados era reconhecido o direito a assistência clínica, hospitalar e medicamentosa, bem como a uma indemnização. À vítima era reconhecida a liberdade de escolha do médico. O valor da indemnização era estabelecido em metade ou dois terços do salário anual, para a incapacidade permanente parcial ou absoluta, respectivamente. Na incapacidade temporária, aplicavam-se as mesmas percentagens ao salário diário em todo o período de incapacidade. O salário relevante para o cálculo das indemnizações e pensões tinha como limite 700\$00 anuais, só contando 50% do restante.

Em caso de morte, os “*filhos legítimos, legitimados, perfilhados ou ilegítimos...*”, com menos de 14 anos, teriam direito, até essa idade, a uma pensão que variava entre 15 e 40% do salário, de acordo com o seu número. Para os órfãos de pai e mãe, o seu valor era de 20% do salário por cada filho, até ao máximo de 60%. Para as filhas, o direito à pensão foi alargado até aos 16 anos. No que respeita às viúvas (viúvos) o valor da pensão era de 20% do salário. Os encargos com o funeral eram de responsabilidade do patrão, num valor até 15 vezes o salário diário.

### **Seguro social obrigatório no desemprego**

Formalmente, este seguro foi criado pelo Decreto nº 5639, que instituiu as Bolsas Sociais de Trabalho. Com efeito, no artº 27º decreta-se que “*Logo que as Bolsas Sociais de Trabalho tiverem pelo menos dois anos de exercício regular, entrará em exercício o seguro social obrigatório contra o ‘chômage’ [sic], que é desde já considerado em vigor por este decreto com força de lei*”.

Na realidade, este seguro nunca veio a ser regulamentado e muito menos instituído, além de que o decreto que, na mesma data, criou o ISSOPG, onde se descriminam os seguros sociais que este tutelava, não inclui qualquer referência ao seguro de desemprego.

### **Bolsas Sociais de Trabalho**

Criadas pelo Decreto nº 5639, onde eram classificadas como “... *verdadeiras instituições económicas ...*” e como “... *organismos destinados a desempenhar uma altíssima função para o ressurgimento das forças produtivas da economia nacional, favorecendo a aliança entre o patrão e o salariado nas melhores normas do direito social, regulando em bases de recíproca justiça o regime da oferta e da procura de trabalho ...*”.

Tal como as instituições referidas anteriormente, teriam um carácter regional, apontando-se para a criação, “*desde já*”, de 100 Bolsas, a funcionar nos concelhos com mais de 10.000 habitantes. Apesar da ‘urgência’, estipulava-se que o decreto só entraria em vigor passados 6 meses.

Para além de promoverem o encontro entre a oferta e procura de trabalho, cabiam às Bolsas Sociais de Trabalho funções de levantamento estatístico, estudo, informação na área do trabalho e emprego, bem como a realização de cursos nocturnos para analfabetos e o apoio à formação.

A sua gestão competia a uma Comissão de 5 elementos, sendo 2 eleitos pelas associações profissionais operárias e 3 nomeados pelo Governo, a quem competia indicar o presidente e o secretário, sendo todos remunerados pelo Estado. Para cada Bolsa o ISSOPG, de quem dependiam, nomearia um funcionário oficial, assegurando ainda o financiamento das suas actividades.

### **Instituto de Seguro Social Obrigatório e de Previdência Geral**

Para enquadrar e promover os seguros sociais obrigatórios foi ainda criado, pelo Decreto 5640, o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, sendo nele integrados as direcções de Previdência Social e de Assistência Pública, até então

integradas no Ministério do Trabalho, de quem o novo Instituto iria igualmente depender, embora dotado de administração autónoma.

As suas funções compreendiam a tutela dos diversos seguros sociais obrigatórios, das bolsas de trabalho, dos tribunais de desastres no trabalho, das mutualidades livres, das associações profissionais, dos serviços de Assistência Pública, do exercício industrial de seguros pelas mútuas e seguradoras e dos serviços de inspecção, fiscalização e estatística ligados a estas áreas.

A gestão era assegurada por um Conselho de Administração composto por 8 elementos, sendo presidido pelo Ministro do Trabalho. Existia ainda um Conselho Fiscal também com 8 elementos, dos quais 1 era o Administrador Geral da Caixa Geral de Depósitos, 6 eram nomeados pelo governo e 1 era indicado pelos bancos privados. Junto do Instituto funcionavam 3 Conselhos: Previdência Social, Seguros e Assistência Pública.

A orgânica do Instituto compreendia 9 Direcções, 1 Secretaria Geral e 7 Circunscrições. À data da constituição, o Instituto teria 880 funcionários, sendo 220 do quadro interno, 42 do quadro externo, 18 do quadro do pessoal subalterno e auxiliar e 600 contratados, estes para trabalhar a nível dos Concelhos.

Tratava-se, sem dúvida, de uma estrutura pesada e onerosa. O seu financiamento era assegurado através do lançamento de um imposto (que o decreto designa eufemisticamente por 'cota') sobre as instituições financeiras, sendo de 2% sobre os prémios cobrados pelas seguradoras nacionais, de 3,5% no caso das estrangeiras e de 1,5% sobre o capital das sociedades bancárias, com exclusão das que tinham caixas de pensões privativas. O Estado suportava a totalidade das despesas com o pessoal interno e externo durante 5 anos, e depois desse período até 50% do seu montante.

### **Avaliação dos Seguros Sociais Obrigatórios**

O conjunto de decretos que instituíram os seguros sociais obrigatórios encontra-se recheado de boas intenções, de planos e projectos grandiosos, a par de afirmações certificando que, ao contrário do que sucedera até então em muitos domínios, o edifício

neles projectado tinha condições para ser concretizado e iria sê-lo com absoluta certeza.

A instituição dos Seguros Sociais Obrigatórios foi apresentada pelos seus promotores como correspondendo à necessidade de combater a miséria social, proporcionando “*protecção às classes menos protegidas da fortuna*”<sup>41</sup>, e “*uma compensação às classes trabalhadoras pelo seu aturado esforço*”<sup>42</sup>. Afirmava-se também a pretensão de contribuir para a diminuição dos conflitos entre capital e trabalho, promovendo a concertação, a cooperação e aliança entre eles “*pois é nessa aliança que se encontra a solução de todos os problemas futuros de natureza económica e social*”<sup>43</sup>. A sua fonte de inspiração foram as experiências em curso noutros países europeus, com particular destaque para a inglesa, do “*valoroso estadista Lloyd George, honra da Inglaterra e glória da humanidade*”<sup>44</sup>.

Tal como o essencial das reformas inglesas da época, o modelo proposto assenta na concepção comutativa introduzida por Bismarck, mas com elementos de natureza distributiva, presentes, nomeadamente, no facto de se obrigar os cidadãos de maiores rendimentos a serem sócios contributivos sem direito aos benefícios. Outro aspecto diferenciador resulta da cobertura de riscos não estar necessariamente associada à existência de uma relação de trabalho. Era o caso do seguro social obrigatório na doença, em que os “*usufrutuários com rendimentos de qualquer ordem*” poderiam vir a ser beneficiários caso estes descessem abaixo dos 700\$00 anuais.

Admitindo a sinceridade dos legisladores, a realidade veio a mostrar-se cruel para com as suas intenções, e os Seguros Sociais Obrigatórios quase não saíram do papel, com excepção do Instituto que os deveria coordenar, fiscalizar e, em alguns casos, gerir. Situação confirmada pelo Decreto 11267, de 25 de Novembro de 1925, que extinguiu o Ministério do Trabalho e Previdência Social, fundamentando-a, entre outras razões, com o fracasso completo dos seguros obrigatórios contra a doença, velhice, invalidez e sobrevivência, bem como das bolsas sociais de trabalho.

<sup>41</sup> Decreto n.º 5.636

<sup>42</sup> Decreto n.º 5.638

<sup>43</sup> Decreto n.º 5.640

<sup>44</sup> Decreto n.º 5.638

Excesso de voluntarismo, debilidades organizativas e de concepção, desajustamento às realidades económica social e política, são alguns dos factores que podem explicar este resultado.

A leitura atenta dos diferentes decretos levanta dúvidas quanto ao alcance efectivo dos seguros. No Decreto que instituiu o seguro obrigatório na invalidez e na velhice, apresenta-se uma estimativa das receitas potenciais do seguro baseadas num salário médio nacional de 178\$50 por ano, sendo fixado em 700\$00 o limite máximo de rendimentos anuais que conferiam direito à pensão. No entanto, pode constatar-se no Decreto onde se cria o ISSOPG que, dentre os seus funcionários, só as dactilógrafas e parte do pessoal subalterno e auxiliar tinha salários anuais inferiores a esse limite.

Sendo pouco provável que a diferença entre os salários dos funcionários públicos e o salário médio anual dos restantes trabalhadores fosse tão acentuada, admite-se que parte significativa destes ficaria, à partida, excluída do seguro. Mesmo que o limite adoptado permitisse cobrir a maioria dos trabalhadores, as elevadas taxas de inflação registadas desde o final da guerra, que se mantiveram até ao derrube do regime, rapidamente levariam à sua desactualização. Este problema deve, aliás, ter estado na origem da sua alteração para 900\$00, em 1920, sem quaisquer efeitos práticos.

Um dos problemas com que se defrontava a implementação dos seguros obrigatórios era o do envolvimento das autoridades locais. Com efeito, remetiam-se para estas tarefas importantes na fase de arranque dos seguros, sendo duvidoso que tivessem meios humanos, técnicos, organizativos e financeiros para assumir essa responsabilidade, além de que, estando dotadas de autonomia, dificilmente o poder central lhes poderia impor a sua vontade.

Também a forte instabilidade política que se viveu ao longo dos anos vinte, terá contribuído para o insucesso dos seguros sociais obrigatórios. No período que vai de 29 de Junho de 1919 até à instauração da ditadura (7 anos), foram constituídos 27 Governos.

Nestas circunstâncias, eram inevitáveis diferentes perspectivas e diferentes graus de empenhamento nesta questão, além de que a acção governativa era desenvolvida com horizontes limitados, quase se esgotando nas tentativas de assegurar a sobrevivência dos governos. O que reduzia ainda mais a autoridade do Estado e, em consequência, a sua capacidade para fazer cumprir as determinações legais.

Empenhamento e autoridade indispensáveis, dado que o nível de desenvolvimento económico do país, em particular do sector industrial, bem como o grau de organização social e política dos trabalhadores, era substancialmente inferior ao dos países que serviram de modelo aos nossos legisladores, não se tendo ainda atingido uma situação que tornasse as reformas economicamente necessárias e socialmente imperativas.

É sintomático que, entre as motivações para a criação dos seguros obrigatórios mencionadas nos decretos, não se encontre qualquer referência a razões de eficiência económica, de produtividade ou de modernização do mercado de trabalho. Sendo conhecida a oposição inicial do patronato à implementação de medidas similares noutros países, seria de esperar que se procurasse mostrar os benefícios que delas resultariam para a sua actividade, como sucedera, aliás, com as reformas liberais inglesas, de que os nossos governantes se consideravam seguidores.

O que nos conduz à questão da organização social e política dos trabalhadores. Dotada de um movimento sindical aguerrido, a classe operária portuguesa foi capaz de desenvolver um conjunto importante de lutas que, numa situação política muito instável, tiveram alguma repercussão. Mas a sua capacidade de intervenção política era limitada pela inexistência de partidos operários suficientemente representativos.

O sindicalismo sofria uma significativa influência dos anarquistas, politicamente inconsequentes. O Partido Socialista quase não tinha expressão, traduzindo a insignificante presença do reformismo no movimento operário. A Federação Maximalista Portuguesa, criada em 1919 e transformada em Partido Comunista Português em 1921, era ainda incipiente. Nenhum deles tinha capacidade para pôr em causa a hegemonia liberal.

Nestas circunstâncias, faltava o elemento de pressão que se tinha revelado tão importante nos casos da Alemanha (necessidade de travar o movimento revolucionário) e da Grã-Bretanha (necessidade do apoio eleitoral e parlamentar dos trabalhistas e de evitar as tentações revolucionárias).

Apesar do seu insucesso, somos de opinião que a criação dos seguros sociais obrigatórios marcou um ponto de viragem importante na evolução da política social portuguesa. Sobretudo porque deu um forte impulso ao debate deste tipo de problemas, ajudando a criar na opinião pública um ambiente favorável à sua implementação. A partir de então, tornou-se mais difícil justificar e tornar aceitável pelos trabalhadores (mas não só) a inércia do Estado perante a miséria e a degradação social.

Terá sido este um dos factores que mais contribuiu para forçar a ditadura salazarista a não abandonar completamente o projecto dos seguros sociais obrigatórios. Na verdade, estes viriam a ser retomados, sob novas formas, com a instituição das Caixas de Previdência, instituições que, apesar do seu âmbito reduzido, permitiam pelo menos manter a aparência de que se procurava dar resposta aos problemas dos trabalhadores.

#### **3.2.4. Assistência**

As inúmeras vertentes em que se desdobram as actividades de natureza assistencial, a par da estreita ligação entre estas e as de saúde no período em análise, levantaram alguns problemas metodológicos à sua abordagem, tornando necessário um esclarecimento prévio sobre as soluções adoptadas.

Quanto ao problema dos diferentes domínios, optou-se por abordar em primeiro lugar as questões globais da Assistência: linhas de orientação, estruturas e organizações existentes, legislação, financiamento. Num ponto separado abordam-se algumas das principais áreas de intervenção assistencial: protecção à infância, instituições de recolhimento, mendicidade, cozinhas económicas, albergues nocturnos e balneários

públicos.

No que respeita às intervenções no domínio da saúde, embora estas tivessem uma grande relevância na actividade das misericórdias - que geriam a maior parte dos hospitais e outros estabelecimentos de saúde, prestando serviços de natureza eminentemente assistencial - decidiu-se tratar a sua evolução no âmbito do ponto específico da saúde.

Contudo, não foi possível isolar completamente cada um dos temas, razão porque se encontram bastantes referências cruzadas entre eles.

#### **3.2.4.1. Evolução global**

Com a instauração da República, a que se seguiu a Lei da Separação entre a Igreja e o Estado, a nacionalização dos bens da Igreja e a expulsão das Ordens Religiosas, o funcionamento das diversas instituições de assistência e saúde a ela ligadas foi significativamente abalado, principalmente em resultado da saída de muito do pessoal religioso, que assegurava o funcionamento da maior parte dos serviços, mesmo em unidades públicas.

Por outro lado, o progressivo agravamento da situação económica, levou a que muitas misericórdias se declarassem incapazes de suportar financeiramente os equipamentos que geriam, sobretudo hospitais, entregando-os às Câmaras Municipais.

Estas instituições desenvolviam um trabalho insubstituível na prestação de cuidados mínimos aos pobres e indigentes, tendo à sua responsabilidade asilos para crianças e idosos, albergues, hospitais, cozinhas económicas, etc.. Em 1910 existiam 286 misericórdias, que cobriam a totalidade do território nacional. No período posterior, as dificuldades económicas e financeiras levaram à redução desse número, chegando-se a 1923 com 248. A partir de então regista-se uma recuperação e em 1926 eram já em número (295) superior ao de 1910.



Parte importante das dificuldades enfrentadas pelas misericórdias resultou dos efeitos da inflação, que aumentou os respectivos custos ao mesmo tempo que se verificava uma redução real dos seus rendimentos. Esta redução resultava em grande parte da estrutura das suas receitas, onde tinham um peso significativo as provenientes de investimentos financeiros e rendas de propriedades, fortemente afectadas pela inflação.

Quadro 11 Misericórdias	
Ano	Número
1909 / 10	286
1916 / 17	267
1919 / 20	278
1921 / 22	260
1922 / 23	248
1923 / 24	252
1924 / 25	263
1925 / 26	295

A título de exemplo, pode-se referir que no ano económico de 1909/1910, 58% das receitas da Misericórdia de Lisboa tiveram origem em juros de depósitos, títulos da dívida pública, obrigações e capitais mutuados. As rendas de propriedades e foros representaram 4,5% das receitas, os legados e donativos 9,0%, os subsídios e outros apoios do Estado, Câmaras Municipais e Confrarias 13,0% e as outras receitas, sobretudo lotaria, 15,2%.

Saliente-se que esta estrutura das receitas está directamente ligada à intervenção dos governos da monarquia constitucional no sentido de forçar Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a financiar o Estado. Neste sentido, podem referir-se as seguintes medidas: aprovação, em 22 de Junho de 1866, das Leis de Desarmortização, que forçaram a venda de bens e a aplicação dos fundos dela provenientes em títulos de dívida pública; realização de um empréstimo em dinheiro em 1870; estabelecimento, em 1892, da obrigatoriedade de depositar à conta do Tesouro os lucros da lotaria, que nesta data passou a ter âmbito nacional, sendo estes parcialmente aplicados em títulos de dívida pública<sup>45</sup>.

A questão da assistência pública fora sempre uma preocupação importante para os republicanos, constando do programa do Partido Democrático a necessidade da sua reorganização e o apoio às instituições de beneficência privada. A Constituição de 1911, viria a consagrar o direito à assistência.

<sup>45</sup> Para um maior aprofundamento deste tema, pode consultar-se Cardoso [1995].

A reorganização da Assistência Pública foi decretada em 25 de Maio de 1911. No preâmbulo ao respectivo decreto explana-se a filosofia subjacente a essa reorganização. Partia-se do princípio que o problema da mendicidade e da pobreza não poderiam ser resolvidos através da assistência, mas antes através da busca de soluções para os factores que lhe estavam na origem. A criação de mais postos de trabalho, uma distribuição mais equitativa da riqueza e a eliminação dos impostos e contribuições sobre o indispensável à subsistência, seriam algumas das medidas necessárias a esse objectivo.

De acordo com estas ideias, pretendia-se implementar “*um sistema de Assistência Pública capaz de tornar desnecessária a esmola*”. No entanto prevenia-se, desde logo, que uma vez que a assistência existente “*era rudimentar*”, a obra a desenvolver pela República seria gradual, dados os seus elevados custos.

Do ponto de vista orgânico, criou-se a Direcção-Geral de Assistência, integrada no Ministério do Interior, sendo-lhe tarefas de organização, administração e fiscalização de todas as instituições de benemerência, incluindo as privadas, com quem deveria articular e coordenar a sua acção. Todos os serviços públicos ligados a esta área foram colocados na dependência deste novo organismo, cuja organização se desdobraria pelos níveis distrital, concelhio e paroquial, através de comissões a criar localmente.

No que respeita a Lisboa, criou-se a Provedoria Central de Assistência de Lisboa, onde foram integrados todos os estabelecimentos de assistência pública da cidade, neles se incluindo os hospitais civis, a Casa Pia e a Misericórdia, que passou a ser uma instituição oficial de assistência pública.

Para financiar estas actividades, instituiu-se o Fundo Nacional da Assistência, também gerido pela nova Direcção-Geral, cujas receitas teriam origem nos subsídios do Estado, numa percentagem das receitas da lotaria, numa taxa aplicada sobre os bilhetes de caminho de ferro e num selo a ser usado em certos artigos e sectores de actividade.

Um dos principais objectivos a atingir, seria retirar dos grandes centros populacionais todos os beneficiários da assistência (crianças, velhos ou inválidos) internados em asilos e outras instituições similares. Para o efeito preconizava-se a formação de Colónias Agrícolas em terrenos do Estado, baldios ou outros, onde o asilado pudesse, de acordo com a sua idade e condições físicas, aprender uma profissão, desenvolvendo actividades ligadas à exploração da Colónia.

Previo-se ainda a aprovação de planos de organização e regulamentação para as mais diversas áreas da assistência, como os apoios às mulheres grávidas, crianças, velhos e doentes mentais, a assistência hospitalar e domiciliária ou a recuperação pelo trabalho. As tarefas de os estudar, de propor as reformas necessárias e de elaborar a respectiva proposta de lei, foi cometida a um Conselho Nacional da Assistência então criado.

Como veremos, muito poucas destas grandes ideias chegaram a ter concretização prática e, quando a tiveram, esta foi em geral muito restrita e deficiente.

Dado o agravamento das dificuldades económicas e financeiras, a Direcção-Geral de Assistência e os seus diversos organismos, cedo ficaram assoberbados com a tarefa de evitar a desagregação do sistema de assistência baseado nas instituições privadas. Com a guerra, a situação agravou-se, quer em resultado da escassez de bens alimentares e do aumento generalizado dos preços, quer pela necessidade de apoiar as vítimas da guerra e as suas famílias. Para este efeito, foi-lhe atribuída pelo Decreto nº 3.422, de 5 de Outubro de 1917, uma dotação especial de 100 contos anuais, a manter enquanto durasse a guerra.

Terminada a guerra, os problemas não só não se resolveram como sofreram um agravamento. Para ocorrer às necessidades de financiamento, estabeleceram-se novas taxas e impostos consignados à Assistência Pública.

Em 22 de Abril de 1919, foi criada uma taxa fixa sobre os cigarros e charutos de origem estrangeira. Em 27 de Setembro do mesmo ano, essa taxa passou a onerar os cigarros, charutos e tabaco picado de qualquer proveniência, bem como o tabaco que transitasse

entre ilhas (Decreto nº 6 972). Em 8 de Julho de 1920, o Decreto 7 138 procedeu ao aumento do seu valor. A prática deste tipo de impostos não era nova no país. Já em 1755 os mercadores eram obrigados a pagar “um donativo” de 4% sobre os direitos aduaneiros, que se destinava à assistência.

Em 1924, face ao agravamento da situação financeira das instituições de beneficência, o governo viu-se obrigado a suportar os défices acumulados até 31 de Dezembro de 1923 pelas misericórdias e outras instituições de assistência privada (Decreto nº 1.641, de 29 de Julho), sendo estas aconselhadas a coordenar melhor as suas actividades, constituindo federações concelhias, que teriam as misericórdias como elemento aglutinador.

Em 9 de Setembro de 1924, a Lei 1.668 actualizou os selos da assistência, que deviam ser apostos na correspondência postal, contas, recibos, bilhetes, etc.. Em 8 de Setembro do mesmo ano, a Lei 1667 autorizava o lançamento de um adicional de até 5% sobre todas as contribuições gerais directas do Estado. Este adicional destinava-se exclusivamente ao pagamento de subvenções ou subsídios a conceder a instituições de beneficência. Na mesma Lei reduzia-se para 25% a percentagem do Tesouro sobre os lucros da lotaria, o que aumentava a parte destinada às Instituições de Assistência.

Mas, apesar dos sucessivos aumentos das fontes de receita, a situação dos diversos estabelecimentos, públicos e privados, continuava a deteriorar-se. A grande Obra Republicana, lançada nos primeiros tempos da revolução com o objectivo de “*tornar desnecessária a esmola*”, não só não o atingira, como tinha cada vez mais dificuldades em responder às necessidades crescentes nesta área. Esta situação viria a ser reconhecida em 1925, aquando da extinção do Ministério do Trabalho, para onde tinha transitado a Direcção-Geral de Assistência em 1918. Entre as razões justificativas da extinção apontava-se a situação de quase abandono a que tinha chegado a Assistência Pública.

No entanto, esta situação não traduz ausência de intervenção por parte do Estado. Pelo contrário, essa intervenção foi sempre muito forte, embora pouco eficaz e centrada na gestão e apoio às instituições vindas da Monarquia. Na verdade, os diplomas aprovados

desde 1910 evidenciam uma forte interferência no funcionamento das instituições de beneficência, públicas e privadas, a diversos níveis: regulando as relações entre si; ditando o seu modo de funcionamento; redefinindo-lhes, por vezes, novos objectivos; financiando-as; controlando e fiscalizando os seus bens, despesas e investimentos; apontando-lhes formas de colaboração.

Por outro lado, o excesso de voluntarismo nas decisões, a desorganização e incapacidade dos serviços, a par da falta de meios, sobretudo financeiros, conduziram a que não se conseguisse implementar novas formas de intervenção, susceptíveis de dar um novo rumo ao sistema de Assistência.

Também a análise da evolução das despesas públicas com a Assistência fornece algumas indicações importantes sobre a verdadeira dimensão da intervenção republicana nesta área.

Nessa análise deverá ter-se presente que, de acordo com Valério [1994, p. 315], entre 1919 e 1926, *“... as despesas que habitualmente se classificavam como de assistência, por serem auxílios a instituições privadas sem fins lucrativos, passaram a classificar-se como de saúde, ou de trabalho e previdência, por serem despesas com hospitais, ou com caixas de socorros mútuos.”*, pelo que os dados apresentados no Quadro nº 11 não contemplam as despesas realizadas nesses anos.

No ano económico de 1907-1908, as despesas com a Assistência, embora representando uma pequeníssima parcela do PIB (0,1%) e das despesas públicas totais (0,9%), tinham um peso muito importante no conjunto das despesas sociais (73,9%). No ano de 1910-1911, apesar do seu peso na despesa social ter descido para 60,5%, o peso na despesa pública aumentou ligeiramente, passando para 1,0%.



**Quadro 12**  
**Despesas Públicas com a Assistência**

Anos	Valor	Peso		
		na Desp. Social <sup>a)</sup>	na Despesa Total	no PIB <sup>b)</sup>
1907-1908	0,6	73,9	0,9	0,1
1908-1909	0,6	66,6	0,9	0,1
1909-1910	0,7	73,6	0,9	0,1
1910-1911	0,6	60,5	1,0	0,1
1911-1912	0,8	79,6	1,2	0,1
1912-1913	1,3	81,2	1,6	0,1
1913-1914	1,0	86,7	1,6	0,1
1914-1915	1,1	50,0	1,1	0,1
1915-1916	1,0	43,5	0,7	0,1
1916-1917	1,3	59,1	0,9	0,1
1917-1918	2,0	57,1	1,1	0,1
1918-1919	1,5	27,8	0,5	0,1
-	-	-	-	-
1926-1927	24,8	27,8	1,3	0,2
1927-1928	48,7	85,1	2,9	0,4
1928-1929	68,7	90,4	3,8	0,4

<sup>a)</sup> excluindo as despesas com a Educação e com as reformas dos funcionários públicos.

<sup>b)</sup> com base no valor médio do PIB nos 2 anos considerados

Fonte: 1905 6 a 1912 3 - E. Mata [1993]; 1913 14 a 1929 30 - Valério[1994].

Nos anos seguintes regista-se um crescimento acentuado, tendo este tipo de despesas atingido o seu máximo em 1913-1914, ano em que representavam 86,7% das despesas sociais e 1,6% das despesas públicas. A partir de então, dá-se um movimento em sentido contrário, com perda de importância quer em relação à despesa total quer em relação às outras despesas sociais.

Assim, os dados disponíveis apontam para um claro reforço da intervenção financeira do Estado nesta área no período que imediatamente se seguiu à implantação da República, dando-se uma inversão dessa tendência a partir de 1914, que estará provavelmente ligada ao acréscimo das despesas com a defesa, à prioridade atribuída à saúde, à indefinição das fronteiras administrativas entre assistência, saúde e previdência e ao surgimento de uma nova rubrica das despesas sociais (as despesas com o trabalho e a previdência). No período posterior, a ausência de dados inviabiliza a análise da intervenção republicana no domínio da Assistência a partir das despesas públicas.

Em termos globais, parece-nos possível concluir que a acção republicana no domínio da Assistência, apesar do esforço inicial, não marca, no plano da prática, qualquer ruptura

significativa com a acção desenvolvida pelos governos monárquicos. Esta, não só continuou a assentar basicamente nas instituições privadas, em especial as misericórdias, como em relação a essas não se conseguiu criar melhores condições para o seu funcionamento. É certo que se podem apontar algumas realizações positivas, nomeadamente no que se refere à quantidade de equipamentos, mas estas não foram em número e qualidade suficientes para alterar a realidade existente.

### **3.2.4.2. Áreas de intervenção específicas**

#### **Protecção à infância e juventude**

A criação de instituições de protecção à infância desvalida é relativamente antiga em Portugal. Como marcos importantes durante o período da monarquia, podem-se assinalar a fundação, em 1780, da Casa Pia de Lisboa, instituição de uma grande relevância a que nos referiremos mais adiante, e a criação, em 1834, da Associação das Casas de Asilo da Infância Desvalida, que fomentou a abertura de estabelecimentos em diversos pontos do país, onde se disponibilizava alojamento e educação a crianças órfãs e pobres. Em 1867 foram extintas as “rodas de enjeitados”, substituídas por hospícios para recolha e educação de crianças abandonadas e indigentes. Em 1882 abriram em Lisboa e no Porto, por iniciativa do governo, os primeiros jardins de infância.

Um dos grandes objectivos sociais da República era substituir o internamento de crianças e jovens em asilos e instituições de recolhimento similares, por formas alternativas de apoio. Para as crianças pretendia-se, nomeadamente, promover a sua colocação em famílias de acolhimento, que seriam remuneradas para o efeito. Para os jovens e adultos, o internamento em colónias agrícolas e oficinas. Como em muitas outras coisas, estes objectivos quase não passaram do papel.

Em 1910 existiam em todo o país 8 creches, das quais 3 em Lisboa e 2 no Porto. Com o objectivo de alargar a rede dos serviços de assistência às mulheres e crianças, foi criada, pelo Decreto-Lei de 22 de Fevereiro de 1911, a primeira maternidade portuguesa, que

funcionaria em anexo à Faculdade de Medicina de Coimbra. Destinava-se a apoiar as mães pobres e a acompanhar as crianças nascidas de pais incógnitos, desvalidas e abandonadas. Podia recolher crianças abandonadas até 7 anos de idade. Distribuíam subsídios de aleitação e rações de leite. Tinha ainda por função apoiar instituições operárias mutualistas de assistência a grávidas.

No mesmo decreto atribuiu-se às Câmaras Municipais a responsabilidade pela criação de novas maternidades e creches nos respectivos Concelhos, sempre que as disponibilidades orçamentais o permitissem, o que raramente veio a suceder.

Em 1920, a maternidade de Coimbra encontrava-se praticamente transformada num hospício para crianças. Em 1924, dadas as dificuldades financeiras, a Lei nº 1580, de 10 de Abril, estabeleceu que *“No Distrito de Coimbra será lançado sobre o imposto de transacções e cobrado juntamente com este o adicional de 4 por cento, que será entregue à Comissão Administrativa da Maternidade, para aplicar exclusivamente ao pagamento dos encargos e custeio das despesas da sua secção hospicial.”*. Em 1926 existiam somente mais 3 maternidades, situadas em Lisboa, Guarda e Angra do Heroísmo.

No período da República, a abertura de novas creches deveu-se sobretudo às misericórdias e instituições similares (caso da Associação das Creches de S. Vicente de Paula, no Porto). Em 1926 o seu número era de 29. Existiam ainda 11 lactários que, além de distribuir gratuitamente o leite, atribuíam subsídios de aleitação, proporcionavam assistência materno-infantil e, por vezes, ofereciam roupas para os bebés. O número de mães que recebiam subsídio de aleitação era então de 7280.

A Casa Pia de Lisboa tinha, em 1910, cerca de 850 alunos. Esta Instituição exercia uma acção relevante no domínio da educação, em regime de internato, de jovens órfãos e desamparados. Proporcionando a frequência de inúmeros ramos do ensino, a sua actividade centrava-se sobretudo na vertente do ensino profissional, mantendo ainda hoje uma importância significativa nesta área. As suas receitas provinham essencialmente da lotaria, de subsídios do Estado e das mensalidades dos alunos internados. Depois de 1917



assinalavam-se dificuldades acrescidas na admissão de novos alunos, dadas as “*despesas incompressíveis*”.

Em 1915 foi criado, por iniciativa do Estado, o Semi-Internato de Infância, destinado a jovens dos 12 aos 16 anos considerados em risco de vadiagem. Nele se proporcionava o desenvolvimento de actividades profissionais. Por sua vez, o Instituto Ultramarino atribuía subsídios a menores necessitados, nomeadamente para educação, recebendo para o efeito subsídios estatais e participação nas receitas da lotaria.

Ainda neste domínio, assumiu alguma importância a Obra de Assistência 5 de Dezembro, fundada por Sidónio Pais em Março de 1918 (Decreto nº 4.031), que funcionou inicialmente com autonomia em relação à Direcção-Geral da Assistência, onde viria posteriormente, a ser integrada. Foi autorizada a emitir um selo especial a apor nas despesas da restauração. Com delegações em vários pontos do país, a sua acção ia para além da assistência às crianças e jovens, assegurando também o fornecimento de sopas dos pobres, a distribuição de roupas, visitas a doentes e balneários.

Relativamente às colónias agrícolas, destinadas a jovens a partir dos 12 anos e que passariam a ser propriedade colectiva dos colonos quando estes atingissem a maioridade, instalou-se uma unidade em terrenos baldios cedidos pela Câmara Municipal de S. Pedro do Sul, não tendo chegado a concretizar-se a tentativa de constituição de uma outra, em Vila Nova de Gaia.

Apesar disso, foi criado em 1925 o Instituto de Orientação Profissional, que funcionava na dependência do ISSOPG, tendo por objectivo a selecção dos jovens que deveriam ser integrados nas Colónias Agrícolas ou outros estabelecimentos com internato. Cabia-lhe ainda fornecer elementos psico-pedagógicos para a orientação dos internos.

### **Instituições de recolhimento**

Com esta designação pretende-se englobar um conjunto muito variado de Instituições que

proporcionavam internamento e amparo a crianças, jovens, velhos, inválidos, cegos, surdos-mudos, etc.

Sendo na sua maioria geridas por misericórdias, o seu número era de 158 em 1910, das quais cerca de 52% se destinavam a jovens e crianças.

Apesar das intenções, já referidas, de substituir o internamento de jovens e crianças em instituições de recolhimento por formas

alternativas de apoio, este tipo de instituições continuou a ter um papel importante nesse domínio

Quadro 13	
Recolhimentos, Asilos, Casas Pias, Colégios, Oficinas Albergue, Casas de Caridade, Institutos	
Ano	Número de Instituições
1910	158
1917	136
1919	141
1921	167
1926	175
1930	149
Fonte: Anuário Estatístico	

Reconhecendo-lhes o serviço social prestado, os governos republicanos continuaram a apoiar financeiramente a sua actividade. Após uma quebra no período que vai até 1917, o número de Instituições registou uma nova progressão, elevando-se a 175 no ano de 1926.

### Mendicidade

O problema dos mendigos tem sido uma questão presente em todas as sociedades ao longo da história da humanidade. Uma breve passagem pela história portuguesa facilmente mostrará o surgimento regular de leis sobre a mendicidade. De um modo geral as medidas eram de uma grande severidade e, mesmo durante a República foram feitas as deportações para África após julgamento sumário.

Embora adoptando soluções menos radicais e procurando criar condições para a sua recuperação social, o Decreto de 27 de Maio de 1911, manteve um pendor repressivo em relação à mendicidade, estabelecendo-se penas para os que mendigavam, independentemente da sua aptidão para o trabalho.

Para enquadrar os menores, retirando-os da rua e proporcionando-lhes protecção,

criaram-se Tutorias de Infância e constituiu-se a Federação Nacional dos Amigos das Crianças. Para os adultos foram criadas as Colónias Rurais Agrícolas e as Casas Correccionais de Trabalho.

No entanto, o número de estabelecimentos construídos revelou-se insuficiente e os mendigos continuavam nas cadeias comuns. Em 1915 procurou-se atenuar este problema, instituindo o princípio do trabalho obrigatório (Decreto nº 1.506, de 19 de Abril de 1915). Assim, aos de Lisboa, era dada (imposta) a possibilidade de trabalhar nas propriedades do Ministério da Justiça. Mas também esta medida não conseguiu resolver o problema, dado o aumento constante do número de mendigos.

Deste conjunto de acções, salienta-se o esforço realizado em relação aos menores, através da construção de estabelecimentos específicos para a sua recuperação. Com o objectivo de melhorar o funcionamento das Tutorias, Reformatórios e Colónias, foi criada, em 1919, a Inspecção Geral dos Serviços de Protecção a Menores.

### **Cozinhas Económicas**

As cozinhas económicas surgiram em 1892 por iniciativa da duquesa de Palmela, fornecendo refeições gratuitas, ou a baixo preço, aos indigentes.

Em 1909 funcionavam 9 unidades em Lisboa, tendo fornecido nesse ano uma média diária de 1.200 sopas (gratuitas) e 380 refeições (a baixo preço). O seu financiamento era assegurado pelo Estado e pelo produto da venda das refeições. Também a misericórdia de Lisboa assegurava o fornecimento da chamada 'sopa da caridade', distribuindo gratuitamente cerca de 1.150 sopas por dia, em vários postos espalhados pela cidade.

Com a Primeira República, o número de pobres e indigentes, já elevado, continuou a aumentar, sendo crescente o número de famílias que necessitava de recorrer às cozinhas económicas e sopas de caridade. As causas próximas deste fenómeno, podem ser encontradas, entre outras, no afluxo de populações aos centros urbanos, nos efeitos da guerra e na carestia de vida. Para ocorrer a esta procura acrescida, aumentou-se a

quantidade de cozinhas económicas e sopas dos pobres.

Neste aumento, teve um papel significativo a Obra de Assistência 5 de Dezembro, já referida. No final desse ano, o número de cozinhas económicas tinha subido para 33, só em Lisboa, passando para 35 em 1926. Além destas, existiam então mais 21 unidades espalhadas pelo país, das quais 15 se situavam no Porto.

### **Albergues nocturnos**

Servindo quase exclusivamente os indigentes, existiam em 1910 7 albergues nocturnos. Os que funcionavam em Lisboa e no Porto registaram, nesse ano, 16.707 utentes, dos quais 2.239 (13,4%) eram menores.

O seu número registou um aumento constante durante a República, registando-se a existência de 12 em 1911, 31 em 1922 e 32 em 1926.

### **Balneários públicos**

As péssimas condições de habitação nas cidades, onde grande parte das habitações não tinha casas de banho, tornavam os balneários públicos um equipamento colectivo importante para as populações.

Na cidade de Lisboa, onde existiam 2 em 1910, o seu número tinha-se elevado para 12 em 1921 e para 16 em 1926. Também as misericórdias dispunham de balneários, que disponibilizavam gratuitamente a pobres e indigentes.

### **3.2.5. Saúde**

Como vimos, a actuação da monarquia na área da saúde era escassa, repousando muito na acção desenvolvida pela Igreja através das misericórdias. Nas vésperas do 5 de Outubro, estas asseguravam a gestão de uma significativa rede de hospitais e outras unidades de saúde, que garantiam a prestação de cuidados mínimos um pouco por todo o território. A

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, por exemplo, além de gerir o Hospital dos Expostos, proporcionava consultas em postos médicos e visitas ao domicílio.

**Quadro 14**  
**Distribuição Geográfica dos Hospitais Cíveis - 1910**

<i>Distrito</i>	<i>Número</i>	<i>Distrito</i>	<i>Número</i>
Aveiro	7	Portalegre	21
Beja	14	Porto	18
Braga	13	Santarém	16
Bragança	5	Setúbal	8
Castelo Branco	11	Viana do Castelo	11
Coimbra	12	Vila Real	6
Évora	22	Viseu	6
Faro	12	A. do Heroísmo	4
Guarda	7	Horta	2
Leiria	15	Porta Delgada	4
Lisboa	25	Funchal	4
<b>Soma....</b>	<b>143</b>	<b>Soma....</b>	<b>100</b>
<b>TOTAL</b>		<b>243</b>	

Fonte: Anuário Estatístico

Embora a maioria das 243 unidades hospitalares recenseadas em 1910 estivesse afectada à Igreja ou às misericórdias, as maiores e mais bem apetrechadas pertenciam ao Estado, situando-se sobretudo em Lisboa (10 Hospitais Cíveis, além de 4 Institutos especializados: Bacteriológico Câmara Pestana, Central de Higiene, Oftalmológico e Escola de Medicina Tropical), no Porto (6) e em Coimbra, onde funcionava um grande hospital escolar.

Na sua maioria as unidades hospitalares existentes eram de muito pequena dimensão, com instalações deficientes, mal equipadas, dispendo de um quadro clínico escasso e prestando serviços clínicos de baixa qualidade. Na realidade, funcionavam mais como dispensários e postos clínicos do que como unidades hospitalares, sendo duvidoso que merecessem efectivamente a classificação que lhes era atribuída.

No essencial, os hospitais prestavam cuidados de saúde aos pobres e indigentes (gratuita para estes últimos). As restantes camadas da população utilizavam sobretudo os cuidados prestados pela medicina privada, quer em casa quer em clínicas privadas. Só recorriam aos hospitais em situações extremas, dispendo então da possibilidade de aceder a quartos particulares.

Apesar das debilidades do sistema de saúde, em 1908, o número de médicos por habitante atingia valores que parecem razoáveis para a época, cifrando-se em 1/900, no caso de Lisboa, 1/800 no Porto, 1/550 em Coimbra e 1/500 no Funchal. Nestas últimas cidades a relação mais favorável deverá explicar-se pela existência da Universidade de Coimbra e da Escola Médica do Funchal. No resto do país essa relação era superior a 1/1000

Em 1910, a tuberculose era uma das principais causas de morte em Portugal, como aliás um pouco por toda a Europa. A ANT, criada em 1899, possuía então 3 hospitais (Lisboa, Porto e Portalegre), 4 sanatórios e 16 dispensários e delegações. Em 1926 tinha 3 hospitais, 8 dispensários, 10 sanatórios e 16 delegações, além de financiar instituições ligadas às misericórdias que prosseguiram fins semelhantes.

Como já vimos anteriormente, o conflito agudo com a Igreja Católica que se seguiu à implantação da República, afectou profundamente o funcionamento do sistema de saúde existente. Assim, uma das primeiras preocupações das novas autoridades foi a reorganização e reestruturação do sistema hospitalar.

Pode, aliás, afirmar-se que parte significativa da acção republicana se centrou neste tipo de tarefa. Cada governo queria deixar a sua marca. Sucediavam-se as reestruturações, com novos regulamentos sobre a administração, orgânica, funcionamento, pessoal e todas as outras áreas da gestão hospitalar e dos serviços de saúde em geral. Tudo isto gerando um clima de grande instabilidade, que se reflectia no funcionamento do sistema. A última reestruturação foi feita em 1925 (Lei 1785).

No entanto, deve salientar-se que a acção da República não se resumiu à regulamentação da estrutura e funcionamento dos hospitais, tendo contribuído para avanços importantes no domínio da saúde. Não cabe no âmbito deste trabalho realizar uma descrição exaustiva de todas as medidas e acções então desenvolvidas, mas entende-se importante salientar os seguintes aspectos:

- reformulou, alargou e valorizou o ensino médico, promovendo ainda o envio de profissionais ao estrangeiro;

- apetrechou os serviços com mais e melhores equipamentos e meios de análise e diagnóstico;
- criou novas áreas de apoio à actividade médico-cirúrgica;
- conservou e ampliou os edificios existentes e criou novas unidades hospitalares;
- abriu novas estruturas, designadamente maternidades (3), 'clínicas' com novas especialidades e consultas externas e o Instituto do Cancro;
- desenvolveu e apoiou a assistência em áreas especializadas como a psiquiatria e a tuberculose.

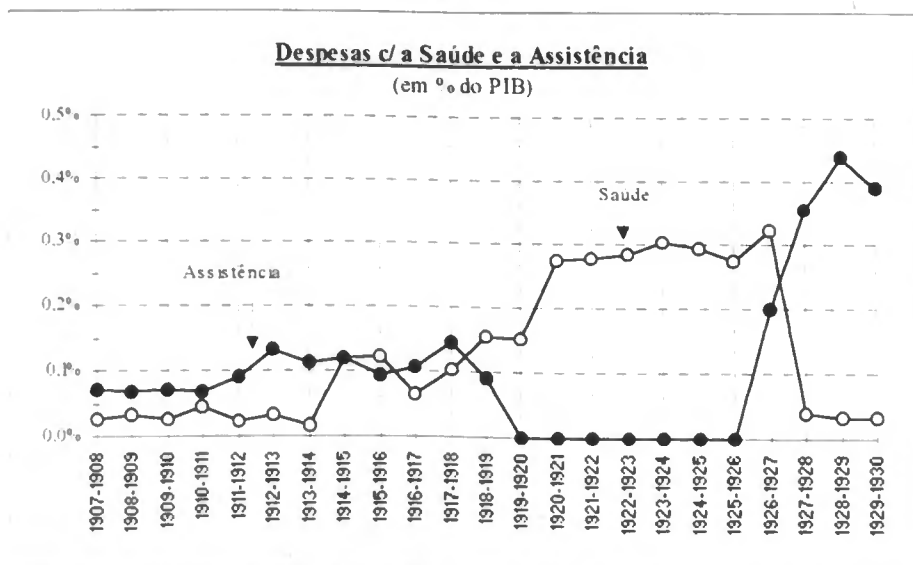
Do ponto de vista que mais nos interessa, a principal medida decretada durante a República foi o alargamento da assistência médica gratuita aos pobres, sendo o seu custo suportado pelas Câmaras Municipais, tal como sucedia com os indigentes. Embora esta medida alargasse o leque dos cidadãos abrangidos por estes apoios, situava-se ainda na lógica assistencial que vinha da monarquia.

Mas mesmo esta medida parece ter sofrido um recuo, dado que o Decreto nº 4.563, de 12 de Julho de 1918, da responsabilidade de Sidónio Pais, não contém qualquer referência aos pobres, limitando-se a estabelecer que, para beneficiar de assistência gratuita, é obrigatória a apresentação de um atestado de indigência, onde se refira que a pessoa em causa não tem recursos nem parentes que sejam obrigados, por lei, a socorrê-la. Mantém-se o princípio do pagamento dos custos inerentes a essa assistência pelas respectivas Câmaras Municipais. No caso de Lisboa, o pagamento era feito através de um subsídio anual, e não em função dos serviços prestados.

Anote-se ainda a existência, na mesma lei, de dois aspectos importantes. O primeiro refere-se à afirmação da responsabilidade dos patrões, ou das suas seguradoras, pelo pagamento dos custos com os acidentados de trabalho. O segundo ao estabelecimento do princípio da liberdade de escolha, pelos doentes, dos médicos que os irão assistir entre os que pertencem aos quadros dos Hospitais Civis. Embora pareça uma decisão muito avançada para a época, esta é limitada pelo facto de só se aplicar aos doentes dos quartos particulares.

Uma outra perspectiva importante para a compreensão da política de saúde dos governos republicanos, é a análise da evolução das respectivas despesas. Qualquer observação atenta da Figura 2 torna facilmente perceptível que o peso deste tipo de despesas no PIB se manteve em valores extremamente baixos até 1914, não registrando alterações significativas com a implantação da República. Após essa data, e apesar da quebra registrada em 1916-1917, detecta-se uma tendência crescente ao longo do período que vai até 1926.

Gráfico 3



Fonte: rácios construídos com base nos dados de: 1905-6 a 1912-3 - E. Mata [1993]; 1913-14 a 1929-30 - Valério [1994].

Contudo, deverá ter-se em conta que o salto no nível das despesas com a saúde, observável no período entre 1919 e 1926, se deve à alteração de critérios contabilísticos. Com efeito, de acordo com Valério [1994, p 315], “... as despesas que habitualmente se classificavam como de assistência, por serem auxílios a instituições privadas sem fins lucrativos, passaram a classificar-se como de saúde, ou de trabalho e previdência, por serem despesas com hospitais, ou com caixas de socorros mútuos.”.

Mais à frente, o mesmo autor entende dever “... sublinhar a diferença nas concepções de funções e responsabilidades do Estado implícita nas duas classificações administrativas detectadas: parece claro que a Primeira República assumiu como função, ou, pelo menos, como responsabilidade do Estado, a garantia do funcionamento de um sistema de



*saúde e de previdência, princípio que não era tradicional e foi parcialmente abandonado pelo Estado Novo, só parecendo tornar a despontar no segundo pós-guerra”.*

Embora concordemos com o essencial desta observação, parece-nos igualmente de sublinhar que, muitas vezes, os financiamentos públicos parecem mais condicionados pela necessidade de evitar o colapso do sistema, do que por uma nova concepção sobre o papel e intervenção do Estado.

Neste sentido pode citar-se o Preâmbulo ao Decreto 10.242 de 1 de Novembro de 1924, onde se afirmava que *“O estado financeiro da maior parte das instituições de assistência privada, e sobretudo o das misericórdias, que tradicionalmente mantêm a assistência hospitalar, é verdadeiramente angustioso desde 1916, e se não fossem os auxílios do Estado em dotações orçamentais que montaram no último ano económico a 1.500.000\$00, os subsídios extraordinários distribuídos pelas disponibilidades do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, nos três últimos anos, numa importância superior a 3.500.000\$00...”*.

Estes problemas financeiros resultavam, quer de ineficiências de organização e gestão, quer de dificuldades em cobrar os pagamentos devidos, situação que atingia igualmente os hospitais públicos, o que terá levado Sidónio Pais a escrever, no Preâmbulo ao Decreto nº 4.563, de 12 de Julho de 1918, que é *“... necessário conseguir que os doentes que se hospitalizam paguem, sempre que possam, a sua hospitalização, por si, ou pelas municipalidades a que pertençam...”*.

Em conclusão, parece poder afirmar-se que, nesta área, a República não implementou medidas concretas radicalmente novas, limitando-se a aprofundar e melhorar actuações que vinham do período precedente. Admite-se, no entanto, que existiu um maior empenhamento por parte do Estado na gestão, funcionamento e financiamento do sistema de saúde, indiciador de uma concepção diferente acerca dessa intervenção.

### **3.2.6. Habitação**

A questão da habitação tornara-se, à data da implantação da República, num dos principais problemas da sociedade portuguesa. Sendo uma questão já antiga, a crescente concentração da população nas cidades<sup>46</sup>, particularmente em Lisboa e no Porto, agudizara ainda mais a situação.

O aumento da procura resultante deste fenómeno, dirigia-se sobretudo a casas com rendas baratas, num momento em que a oferta deste tipo de habitação estava em retrocesso. Os elevados preços dos terrenos e dos materiais de construção, levavam a que as rendas das novas casas, muitas vezes erigidas após demolição de outras antigas e de baixo custo, fossem inacessíveis a largas camadas da população.

O parque habitacional existente aquando da instauração da República era, em geral, de baixa qualidade e o número de habitações com rendas baixas exíguo e profundamente deteriorado. As que se destinavam aos trabalhadores confinavam-se aos chamados bairros populares, como o de Chelas, com casas pequenas (sem casas de banho e por vezes sem cozinha) e em mau estado de conservação, sendo quase completa a ausência de infraestruturas.

Apesar disso, as rendas nem sempre eram acessíveis, em especial para os recém-chegados, os trabalhadores indiferenciados e os desempregados. Situação ainda agravada pela curta duração dos contratos de arrendamento, entre 3 e 6 meses, findos os quais era possível aos senhorios exigir o aumento da renda. O último decreto da Monarquia neste domínio, publicado em 30 de Agosto de 1907, sob o governo de João Franco, introduzira medidas simplificadoras dos processos de despejo.

Pela sua gravidade e impacto em largas camadas da população, o problema da habitação não podia ser ignorado e o PRP incluiu no seu programa diversas medidas nesta área. Estas envolviam três vertentes: a alteração da lei do inquilinato; a construção de bairros operários; o fomento do cooperativismo. Com estas propostas pretendia-se introduzir em Portugal aquilo que era já uma prática corrente nos principais países europeus, onde se

---

<sup>46</sup> Ver Quadro 8, página 66.

registava uma crescente intervenção dos estados neste domínio. É o caso da Bélgica (1889), Grã-Bretanha (1890), da Alemanha (1901), da Itália (1903) e da França (1906).

### **Leis do Inquilinato**

As primeiras medidas da República no domínio da habitação visaram a alteração da Lei do Inquilinato herdada da Monarquia. Através dos decretos de 12 de Novembro de 1910 e de 4 de Maio de 1911, o prazo mínimo dos arrendamentos passou a anual, o pagamento das rendas deixou de ser semestral ou trimestral para passar a ser mensal e foi abolido o imposto que sobre elas incidia, considerado iníquo, além de serem perdoados os impostos em dívida referentes às rendas mais baixas. Para estas, a abolição entrava imediatamente em vigor, enquanto para as restantes só se aplicaria a partir do início de 1913.

Apesar de, do ponto de vista dos inquilinos, representarem um avanço em relação à situação anterior, estas leis não tiveram qualquer efeito sobre a oferta de habitação económica, nem travaram o aumento constante das rendas, dado que mantinham a possibilidade da sua actualização anual. Assim, os protestos populares em torno do problema da habitação tornaram-se cada vez mais fortes, culminando em Maio de 1913 numa série de manifestações e comícios contra o aumento das rendas de casa.

Pressionado pelo agravamento da situação social, o segundo governo de Bernardino Machado acabaria por introduzir novas alterações à lei do inquilinato, através da Lei de 8 de Agosto de 1914 e do Decreto 1079, de 24 de Novembro do mesmo ano. Estes diplomas introduziram a necessidade do consentimento do arrendatário para o aumento das rendas mais baixas e, também só para estas, a proibição de proceder a aumentos aquando da celebração de novos contratos, o que significava, na prática, o congelamento das rendas de casa<sup>47</sup>. Estabelecia-se ainda a proibição da rescisão unilateral dos contratos e a recusa em alugar habitações devolutas, excepto se fosse apresentado um documento da respectiva Câmara Municipal comprovando a necessidade de obras inadiáveis.

A legislação publicada posteriormente, não introduziu alterações significativas a este

<sup>47</sup> No ano seguinte, em plena guerra, também o governo britânico viria a decretar o congelamento das rendas de casa.

quadro, limitando-se a regulamentar e precisar aspectos como as indemnizações por rescisão de contrato, a sublocação ou a transmissão do arrendamento. No que respeita ao congelamento das rendas, eliminado em certas circunstâncias por Sidónio Pais (decreto 4499, de 23 de Junho de 1918), viria a ser reintroduzido em 1919 (decreto 5411, de 17 de Abril), após a sua morte.

Como elemento informativo sobre o ambiente inflacionista vivido em Portugal no período do pós-guerra, será interessante referir que se tinha generalizado a celebração de contratos prevendo o pagamento das rendas em moedas estrangeiras, e mesmo o pagamento em espécie, forçando à sua proibição legal no ano de 1924.

Na ausência de medidas complementares, como a concessão de subsídios e apoios à construção de casas de renda económica, o fomento do cooperativismo ou a construção directa pelo Estado e Autarquias Locais, as leis da República relativas ao inquilinato não contribuíram significativamente para a resolução dos problemas existentes. Pelo contrário, o congelamento das rendas conduziu a uma maior concentração da oferta nas casas de rendas médias e altas, não congeladas, agravando ainda mais a situação. A seu favor, pode apontar-se a maior segurança e os menores custos suportados pelos inquilinos de baixos rendimentos.

### **Bairros sociais e fomento da construção de casas económicas**

Em 1909 existiam, em todo o país, 25 bairros operários, com 782 casas e cerca de 5.100 moradores, todos construídos por iniciativa de empresas privadas, com o objectivo de alojar os seus próprios trabalhadores, não existindo qualquer legislação ou incentivo estatal ao seu desenvolvimento.

Apesar de inscritas no programa do PRP, só em 1913, após as movimentações de Maio já referidas, surgiram as primeiras iniciativas relativas aos bairros sociais. Em Junho, autorizou-se a Câmara Municipal de Lisboa a contrair um empréstimo para construção de um bairro em Campo de Ourique. Em Setembro foi a Misericórdia de Lisboa a anunciar igual intenção. Posteriormente seria a Câmara Municipal do Porto a tornar pública a ideia de também construir um bairro social. Nenhuma destas intenções chegou a concretizar-se.



**Quadro 15**  
**Bairros Operários em 1909**

<i>Localidade</i>	<i>Nº de Bairros</i>	<i>Nº de Casas</i>	<i>Localidade</i>	<i>Nº de Bairros</i>	<i>Nº de Casas</i>
Lisboa	9	358	Tomar	1	22
Porto	3	87	Coimbra	1	20
Setúbal	2	92	Vendas Novas	1	12
Guimarães	1	57	Mértola	1	10
Aveiro	1	38	Vila das Aves	1	10
Espinho	1	36	Fafe	1	7
Covilhã	1	35	Guarda	1	5
Soma	18	703	Soma	7	86
<b>TOTAL</b>			<b>25</b>	<b>789</b>	

Entretanto, duas propostas de lei apresentadas pelo governo (em Fevereiro de 1914 e Agosto de 1915), propondo o lançamento de um vasto programa de construção de bairros sociais, foram rejeitadas pelo Parlamento. O tema só voltaria a ser retomado em 1918, durante a ditadura de Sidónio Pais. Pelo meio, fica a realização, em 1917, de um grande inquérito às condições de habitação nas cidades de Lisboa e do Porto, onde se confirmaram as condições degradantes oferecidas pelas zonas populares destas cidades.

Tendo assumido o poder em Dezembro de 1917, o governo de Sidónio Pais, evocando o exemplo de outros países europeus (cuja experiência descreve no preâmbulo ao Decreto nº 4137, de 25 de Abril de 1918), publicou ao longo do primeiro semestre de 1918 um conjunto de decretos visando fomentar a construção de habitações de renda económica.

Estes assentavam na ideia de que competia ao Estado, não só realizar a construção directa de habitação como, sobretudo, criar incentivos (a particulares, empresas, misericórdias, instituições de beneficência, cooperativas, mútuas e corpos administrativos do Estado) que levassem ao investimento nesta área. Esses incentivos passariam, entre outros aspectos, pelo acesso a empréstimos da Caixa Geral de Depósitos com taxa de juro fixada em 4% e amortizáveis em 30 anos, cedência e venda de terrenos do Estado, isenções fiscais e construção das infraestruturas indispensáveis.

Com estes incentivos, julgava-se possível atrair capitais para o investimento em habitação, o que permitiria criar emprego, resolver o problema da falta de habitação, gerar mais riqueza e aumentar o valor predial, o que conduziria a uma maior colecta para

o Estado. Com os apoios às cooperativas e mútuas, pretendia-se fazer aceder os operários à propriedade, tornando-os membros mais responsáveis da sociedade.

A legislação de Sidónio, estabelecia pormenorizadamente o que se entendia por casas económicas, tipos (ao todo 4), dimensões e características a que deveriam obedecer, infraestruturas a construir (ruas macadamizadas com larguras mínimas definidas, iluminação, água, limpeza, esgotos, fontes, lavadouros, creches, escolas e transportes), além de estabelecer as condições de acesso por parte dos inquilinos.

Como habitualmente, estas ideias grandiosas quase não saíram do papel, não chegando a ser regulamentadas e implementadas. Os seus resultados reduzem-se à criação de condições para o financiamento da construção de 20 casas em Viana do Castelo e à autorização dada à Câmara Municipal do Porto para contrair um empréstimo destinado a financiar habitações económicas.

Ao contrário do que sucedeu noutros domínios, a legislação sobre habitação devida a Sidónio Pais, não só não foi revogada após o seu assassinato em Dezembro de 1918, como se proclamou a intenção de concretizar projectos ainda mais ambiciosos. Começou-se por anunciar a construção de um bairro na margem sul do Tejo e de um outro em Lisboa (com mil habitações independentes), dotados de infraestruturas de apoio como balneários, lavandarias, escolas, cantinas, jardins, campos de jogos, teatro e casa de saúde. Disponibilizou-se uma verba de 250 contos para compra de terrenos e materiais de construção, solicitou-se um empréstimo de 10.000 contos à CGD e apontou-se a conclusão das obras para 1920.

Posteriormente, o projecto inicial transformou-se na construção de 5 bairros, sendo 4 em Lisboa (Arco do Cego, Alcântara, Ajuda e Braço de Prata) e um na Covilhã, além de se autorizar a construção de outro no Porto. Para cada bairro foram nomeados um Conselho de Administração e uma Comissão Técnica, independentes entre si, o que iria originar conflitos futuros. Logo de seguida, dado que *“a crise económica cada vez mais*

*apavorante exige que tenha uma imediata realização*”<sup>48</sup>, procedeu-se à expropriação dos terrenos para o bairro do Porto.

Seis anos depois, após inúmeras peripécias e uma vasta legislação relativa ao problema, o Decreto 11.174, de 23 de Outubro de 1925, determinou a liquidação efectiva de todos os projectos ligados aos bairros sociais, com excepção do bairro do Arco do Cego, cuja solução se remeteu para o Parlamento. É algo penosa a leitura do Preâmbulo deste decreto, onde se faz a descrição de todo o processo. Dela resulta uma imagem de completa irresponsabilidade, incompetência, desorganização e ilegalidade no desenvolvimento deste assunto.

Nele se refere, nomeadamente, o início de obras antes da expropriação dos terrenos e sem que existissem quaisquer projectos (foi o caso do Arco do Cego, em 1919: *“foi-se cavando e aterrando à toa, de tal sorte que foi necessário, mais tarde, desfazer as terraplenagens executadas”*), a má qualidade dos projectos que serviram de base às obras do Arco do Cego, as divergências paralisadoras entre os Conselhos de Administração e as Comissões Técnicas, a suspensão dos trabalhos e das operações de conservação por falta de verbas, o estabelecimento de contratos de fornecimento que levaram ao pagamento de produtos nunca utilizados ou ainda a constituição de inúmeras sociedades em comandita, que se revelaram ineficazes e desajustadas às necessidades<sup>49</sup>.

O único bairro em que se chegou a realizar alguma construção foi o do Arco do Cego, onde se tinha iniciado a construção de 72 casas, correspondentes a 524 fogos, no valor de alguns milhares de contos, *“... sendo de 65 o número de moradias a que faltaria relativamente pouco para poderem ser consideradas habitáveis, se houvesse esgotos nos respectivos arruamentos ...”*. Suspensas as obras em 1925, o bairro viria a ser concluído já sob o regime de Salazar.

### **Avaliação das políticas desenvolvidas**

<sup>48</sup> Preâmbulo ao Decreto 6155, de 11 de Outubro de 1919.

<sup>49</sup> Descrevendo-se o caso do Arco do Cego, onde existiram cerca de 200 sócios comanditários a quem era garantido um salário, afirma-se no Preâmbulo que *“Se alguns, ou muitos, destes comanditários eram incompetentes ou não queriam trabalhar por se julgarem patrões e não operários, também é certo que muitas vezes não dispunham de meios para o fazer por falta de materiais e até mesmo dos próprios projectos...”*.

O balanço possível da acção concreta da República no domínio da habitação é desolador. Apesar da vasta legislação publicada e das inúmeras iniciativas anunciadas e, por vezes, começadas, mas nunca concluídas, o panorama herdado da Monarquia não foi substancialmente melhorado.

No domínio do arrendamento, perdurou o congelamento das rendas mais baixas, que seria posteriormente alargado a todas as outras pelo regime corporativo, mantendo-se quase inalterado até à actualidade.

No que respeita aos bairros sociais, nada foi concluído pelos governos republicanos. É certo que surgiram alguns novos bairros, de iniciativa das próprias empresas, mas o número de fogos construído não acompanhou minimamente o crescimento da população operária. No entanto, a ideia dos bairros sociais foi retomada pela ditadura salazarista, que viria a lançar e concluir algumas iniciativas nessa área.

Não tendo produzido obras concretas neste domínio, a República, como noutras áreas, conduziu a uma viragem importante na forma de encarar os problemas da habitação e o papel do Estado na sua solução, influenciando significativamente as soluções que vieram a ser implementadas no futuro.

### **3.2.7. Instrução**

A abordagem minimamente desenvolvida da evolução do ensino durante a 1ª República, é um tema de uma enorme vastidão, quer pelas inúmeras vertentes em que se desdobra, quer pela enorme quantidade de decisões e medidas que foram tomadas neste domínio. Constitui, sem dúvida, uma das áreas a que a República atribuiu maior importância, mesmo quando os resultados não parecem apontar nesse sentido. É também um tema onde existe uma grande profusão de fontes e análises, sendo uma das áreas de intervenção específica mais bem conhecidas e analisadas na história do período republicano.

Só por si, estes dois aspectos justificariam algum comedimento na abordagem que aqui se



pretende fazer. Mas a estes factores acresce o facto de parte importante das questões relativas à educação se situarem claramente fora do que se entende ser o âmbito da nossa análise. Não parece relevante para os objectivos propostos, nem seria exequível num trabalho com limitações de volume, estudar temas como as sucessivas reorganizações do sistema de ensino, os cursos existentes ou a sua qualidade e distribuição espacial.

Partindo destes pressupostos, a análise irá restringir-se, quase exclusivamente, a aspectos como a filosofia subjacente à intervenção do Estado na educação, o nível de desenvolvimento dos diferentes graus de ensino, com particular ênfase no ensino primário (analfabetismo, número de escolas e alunos, gratuidade ou provisão a baixo custo, etc.) ou a evolução da despesa

Como referimos, a Educação constituiu uma das prioridades desde sempre assumidas pelos republicanos, merecendo lugar de destaque no seu programa. Importância essa que justifica a nomeação, menos de 1 mês após a mudança de regime (Decreto de 2 de Novembro de 1910) de uma comissão encarregada de formular um plano geral de organização do ensino, susceptível de satisfazer as necessidades económicas, sociais e políticas do país. Justifica ainda que na Constituição de 1911 se reafirmasse uma opção vinda do passado, consagrando-se o princípio de que *“o ensino primário elementar será obrigatório e gratuito”*.

Parece existir, por parte dos dirigentes republicanos, a compreensão clara de que a educação constitui um vector fundamental do desenvolvimento económico e social. Neste sentido, pode citar-se o Preâmbulo ao Decreto atrás referido, onde se afirmava que a vitória cabe às nações *“mais bem armadas para o combate da ciência e do trabalho”* e que o país depende *“do progresso científico e económico e este é de teor agrícola, industrial e comercial”*, para o que é fundamental a *“educação científica e técnica”*.

Mais tarde, no Decreto nº 5209, de 5 de Dezembro de 1918, que reorganizou o ensino comercial e industrial, considera-se que *“a capacidade de produção, a agricultura e a indústria, a capacidade de difusão, o comércio, somente se criam pelo ensino. Do ensino*

resulta a profissão”. Este mesmo Decreto, contém uma afirmação igualmente clara no que respeita ao papel do Estado: “um dos mais graves deveres do Estado consiste em promover o desenvolvimento da indústria e em facilitar a missão do comércio”, pelo que lhe caberá fomentar o ensino nestas áreas.

Neste contexto, o desenvolvimento do ensino constituía um imperativo para quem se propunha modernizar o país e fazê-lo aproximar dos padrões então vigentes na Europa. Na verdade, o fosso que nos separava desses países na área da educação era enorme no início do século<sup>50</sup>. O principal indicador desse atraso é dado pelo número de analfabetos, que representavam em 1911 cerca de 75% da população, quando, de acordo com Medina Carreira<sup>51</sup> “Por volta de 1900, as regiões escandinava e germânica, a Escócia, os Países Baixos, o Noroeste e o Sul da Inglaterra, o Leste de França, registam uma taxa de alfabetização que já ronda os 90% da população”.

Como se pode verificar no quadro seguinte, os resultados obtidos pela República neste domínio, apesar das intenções e, em certa medida, do esforço realizado, não alteraram substancialmente os dados do problema.

Quadro 16  
Analfabetismo

Ano	População			Analfabetos					
				Número			em % da População		
	Total	M	F	Total	M	F	Total	M	F
1890	5 049 729	2 430 339	2 619 390	4 000 957	1 762 842	2 238 115	79,2	72,5	85,4
1900	5 423 132	2 591 600	2 831 532	4 261 336	1 855 091	2 406 245	78,6	71,6	85,0
1911	5 960 056	2 828 691	3 131 365	4 478 078	1 936 131	2 541 947	75,1	68,5	81,2
1920	6 032 991	2 855 818	3 177 173	4 277 341	1 838 419	2 438 922	70,9	64,4	76,8
1930	6 825 883	3 255 876	3 570 007	4 627 988	1 974 448	2 653 540	67,8	60,6	74,3

Fonte: Censos da População

Apesar da situação existente em 1911, é bastante antiga em Portugal a tradição de intervenção do Estado no que respeita à educação, tendo mesmo assumido grande importância ainda no século XVIII, após a expulsão dos Jesuítas pelo Marquês de Pombal e, de novo, com as reformas liberais do início do século XIX. Desde 1844 que a

<sup>50</sup> Mantendo-se ainda hoje uma situação de atraso significativo, nomeadamente no que respeita ao analfabetismo.

<sup>51</sup> In Barreto [1996, p. 436]

frequência do ensino primário era obrigatória para as crianças entre os 7 e os 15 anos de idade, tendo passado a obrigatório e gratuito em 1901 (Decreto de 24 de Novembro).

A dificuldade estava, como continuou a estar com a República, na ausência de medidas que permitissem e obrigassem ao cumprimento efectivo da lei. Trata-se de um problema que afectou quase toda a legislação no domínio social e que se prolongou mesmo para o período posterior. Na realidade, não basta dizer que o ensino primário é obrigatório e gratuito, se depois não se cria uma rede de escolas que cubra todo o país, não se formam professores em número suficiente e não se estabelecem condições económicas e sociais que permitam às famílias prescindir das receitas geradas pelo trabalho infantil e tornem socialmente insustentável não enviar os filhos à escola.

No entanto, com a República, existiu um esforço efectivo no sentido de alterar o estado de coisas existente, embora os problemas financeiros tenham impedido e/ou atrasado a sua implementação, situação agravada com a entrada de Portugal na Primeira Guerra Mundial.

Assim, o Governo Provisório saído da revolução de 5 de Outubro procurou concretizar de imediato um conjunto de medidas que constituíam um programa de acção imediata, obedecendo às linhas de orientação seguintes: reestruturação de todo o ensino, desde o primário ao superior; reformulação dos programas, desenvolvendo as áreas das ciências, os estudos de base experimental, a adequação às necessidades do país; democratização do ensino, tornando-o acessível, em termos de custos e acessibilidade, através de uma distribuição geográfica mais equilibrada; laicização dos programas.

Em 1911 iniciou-se a reforma republicana do ensino primário. Foi publicada legislação estabelecendo a instrução oficial e gratuita para todas as crianças da infantil e primária, bem como a escolaridade obrigatória dos 7 aos 10 anos de idade. A organização e direcção das escolas primárias foi descentralizada, sendo atribuída aos Municípios. A partir de 1918, face ao insucesso da intervenção municipal, voltou a depender do Governo.

Apesar da boa vontade expressa na lei de 1911, que determinava a abertura de escolas infantis em todas as capitais de distrito e sedes de concelho, responsabilizando para o efeito as respectivas Câmaras Municipais, o ensino infantil registou um crescimento pouco significativo. O número de jardins-escola subiu de 7, em 1910, para 29 em 1911 e 55 em 1926, valor claramente insuficiente face às pretensões iniciais.

O Ensino Primário foi dividido em 3 graus: Primário Elementar, Primário Complementar e Primário Superior. Todos os graus de ensino Primário eram gratuitos.

As escolas primárias elementares oficiais conheceram então um crescimento importante, tendo passado de 5.552 em 1909-1910, para 6.412 em 1911-1912 (+860), sendo a maior parte delas instaladas em edifícios que tinham pertencido à Igreja. A partir de então, o ritmo de abertura de escolas primárias tornou-se mais lento, chegando-se a 1926 com 7.126 estabelecimentos deste tipo.

**Quadro 17**

**Nº de Escolas de Ensino Primário Elementar Oficial**

	M	F	Mistas	Total
1907/08	3 039	1 734	574	5 347
1908/09	3 050	1 773	605	5 428
1909/10	3 067	1 819	666	5 552
1911/12	3 079	2 157	1 176	6 412
1912/13	3 071	2 197	1 248	6 516
1913/14	3 074	2 211	1 308	6 593
1914/15	3 092	2 244	1 364	6 700
1915/16	3 066	2 263	1 427	6 756
1916/17	3 085	2 293	1 484	6 862
1920/21	n.d.	n.d.	n.d.	6 894
1925/26	n.d.	n.d.	n.d.	7 126
1929/30	n.d.	n.d.	n.d.	7 729

Fonte: Estatísticas do Ensino Primário Oficial

Em complemento à rede de escolas primárias elementares oficiais, funcionavam ainda as escolas particulares (cerca de 2600 em 1913) e as chamadas escolas móveis. Estas eram uma criação da Monarquia, assinalando-se em 1909-1910 a existência de 114 escolas deste tipo, com 3654 alunos. Destinavam-se ao ensino de crianças (durante o dia) e de adultos (à noite), ministrando cursos com a duração de 10 meses consecutivos.

**Quadro 18**  
**Escolas Móveis**

Ano	Escolas	Alunos Matriculados	Alunos por Escola	Alunos e Aproveitamento	
				Número	%
1909 / 10	114	3 654	32	980	26,8
1913 / 14	257	13 812	53	3 776	27,3
1914 / 15	336	18 260	54	5 220	28,6
1915 / 16	243	13 130	54	5 892	44,9
1916 / 17	243	12 664	52	4 779	37,7
1919 / 20	330	19 698	60	7 435	37,7
1920 / 21	330	16 873	51	7 324	43,4
1925 / 26	318	14 200	45	6 328	44,6
1928 / 29	269	10 290	38	4 213	40,9
1929 / 30	302	13 991	46	5 151	37,0

Fonte: Boletim Bibliográfico e Informativo do Centro de Investigação Pedagógica da Fundação Calouste Gulbenkian, nº 9, 1969.

Também as Escolas Móveis registaram um crescimento inicial significativo, tendo o número de estabelecimentos mais que duplicado entre 1910 e 1914, enquanto que o número de alunos quase quadruplicou. No entanto, o carácter intensivo do ensino e as condições em que era ministrado, sobretudo com o grande aumento do número de alunos por professor e a reduzida qualificação de muitos destes, conduziam a um baixo nível de aproveitamento escolar.

Quanto ao ensino primário complementar, que não sendo obrigatório, seria gratuito, devendo ter a duração de dois anos, não chegou a sair do papel. No preâmbulo ao Decreto nº 5.078, de 20 de Dezembro de 1918, afirma-se que até essa data não fora criado “*nem é de presumir que se crie*”. Apesar disso, em 10 de Maio de 1919, decretou-se o aumento da escolaridade obrigatória para cinco anos, passando a abranger o complementar, mais uma vez sem resultados práticos.

Por sua vez, o ensino primário superior, de natureza eminentemente prática, também gratuito mas não obrigatório, teria a duração de 3 anos e deveria possibilitar o acesso ao ensino técnico. Tal como o ensino complementar, quase não funcionou até 1919. Após a reforma realizada nesse ano, foi objecto de alguma dinamização, registando-se no ano lectivo de 1919-1920 a existência de 50 escolas primárias superiores, frequentadas por 5437 alunos. Em Janeiro de 1924, António Sérgio (então Ministro da Instrução) decretou

a sua extinção, mas esta decisão seria muito contestada, sendo mais tarde revogada por novo ministro. Em 1926 foram definitivamente extintas pela ditadura.

O número de 50 escolas primárias superiores atrás referido deve ser visto com algum cuidado, dado que a maior parte delas foram instaladas nos locais onde funcionavam as Escolas Normais Primárias e as Escolas de Habilitação para o Magistério Primário, que tinham sido extintas. Mais tarde, aquando da extinção das Escolas Primárias Superiores, estas são transformadas em escolas comerciais e industriais. Estas mudanças tornam difícil avaliar com rigor se o aumento do número de escolas e alunos num determinado tipo de ensino significa um acréscimo real da oferta ou uma mera recomposição da já existente.

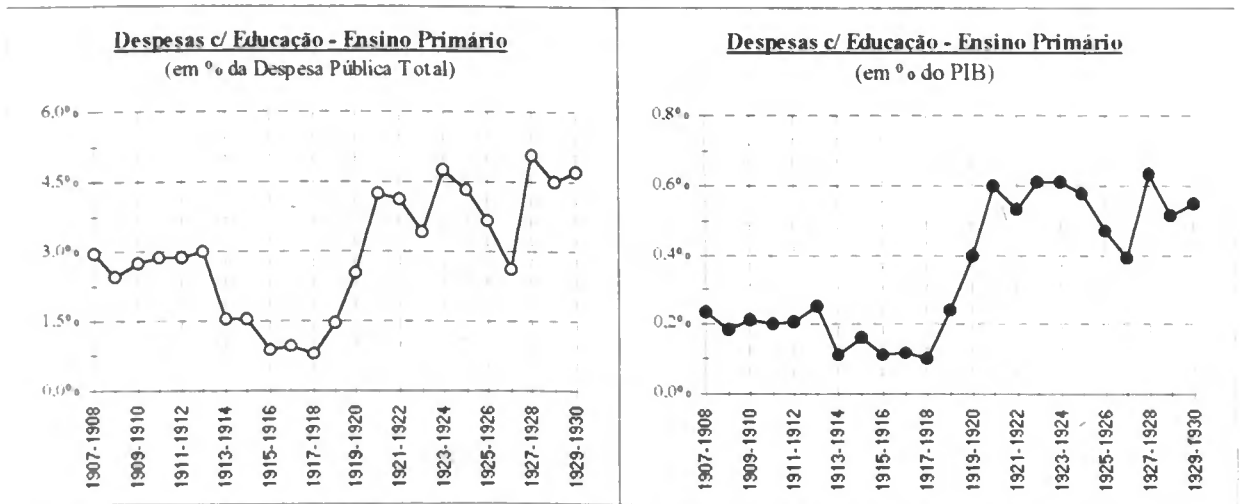
A situação agrava-se no que respeita ao ensino técnico e profissional, objecto de frequentes reorganizações e reformulações dos cursos, que dificultam a análise das estatísticas existentes. A este nível, levantam-se igualmente alguns problemas em relação ao número de alunos existentes. Com muita frequência, contam-se o número de matrículas registadas, sem ter em conta que o mesmo aluno pode ter várias matrículas (a várias disciplinas). Acresce que se verificam divergências importantes entre as diferentes fontes consultadas. Assim, os números que se disponibilizam, devem ser lidos com precaução, visando essencialmente evidenciar as grandes tendências de evolução.

No domínio dos apoios concedidos às crianças que frequentavam o ensino primário, assinala-se a instituição, na reforma de 1911, da Assistência Escolar. Esta tinha como objectivos: promover a distribuição de vestuário, calçado, livros e material escolar aos alunos pobres; criar cantinas para fornecimento de alimentação; instalar balneários; promover consultas e socorros médicos e fornecer medicamentos; organizar colónias de férias. As receitas deveriam provir das Câmaras Municipais, de quotas, donativos e legados, bem como de iniciativas promovidas pela sua Direcção. Como tantas outras iniciativas deste período, só funcionou esporadicamente. Paradigmático é o caso das cantinas, referidas em quase todas as reestruturações como necessárias nos diferentes

graus de ensino, mas quase inexistentes<sup>52</sup>.

Como para quase todos os outros níveis de ensino, a análise das despesas com o ensino primário mostra claramente que só depois da guerra este se terá tornado uma prioridade efectiva da acção governativa.

Gráfico 4



Fonte: rácios construídos com base nos dados de: 1905 6 a 1912 3 - E. Mata [1993]; 1913 14 a 1929 30 - Valério [1994].

A partir do Gráfico 4, facilmente se constata que o peso das despesas com o ensino primário na despesa pública total e no PIB não sofreu alterações significativas com a alteração do regime. Com efeito, tendo-se verificado uma ligeira quebra no ano económico de 1908-1909, só em 1912-1913 se voltaria a atingir os valores de 1907-1908. A partir de então, as despesas com objectivos militares terão assumido prioridade absoluta, registando-se uma forte quebra neste tipo de despesas, situação que se prolongou até 1918.

Com o final da guerra, a República parece ter finalmente assumido o seu compromisso com a instrução, traduzido num forte acréscimo do peso das despesas com o ensino primário na despesa pública e no PIB, tendo estas passado a situar-se em torno dos 4% e 0,6 %, respectivamente. No entanto, parte importante deste salto na despesa terá resultado do facto de, em 1918, o Estado ter voltado a assumir a responsabilidade pelo ensino primário, até então entregue aos Municípios. Embora esta mudança tenha resultado do insucesso da intervenção municipal, admitindo-se, por isso, que os seus custos fossem

<sup>52</sup> A título de exemplo, pode citar-se o Preâmbulo ao Decreto nº 1981, de 20 de Outubro de 1915, onde se afirmava que as cantinas eram “o mais poderoso auxiliar da frequência escolar”.

reduzidos, essa circunstância leva a moderar a avaliação positiva sobre a evolução da despesa com o ensino primário.

Também o ensino técnico e profissional constituiu, no plano dos princípios, uma das áreas privilegiadas pela República, atribuindo-se-lhe, entre outras, a função de formar *“quadros que possam ter uma influência preponderante na marcha dos negócios públicos”*.

Este tipo de ensino tinha conhecido algum desenvolvimento ao longo do século XIX, nomeadamente nas vertentes do ensino industrial e comercial, procurando dar resposta às necessidades do crescimento económico. Em 1909-1910 assinalava-se a existência de 47 escolas técnicas e profissionais, com 13.609 alunos matriculados.

Objecto de inúmeras reorganizações e reestruturações, pelas quais se criaram novos cursos (em áreas como a física a química ou a geometria) e se reformularam os planos de estudo, acentuando-se a componente prática, a evolução do número de escolas aponta para um crescimento acentuado (63 em 1914-1915 e 100 em 1925-1926, com, respectivamente, 14.537 e 15.264 alunos matriculados<sup>53</sup>).

A evolução das despesas com o ensino técnico e profissional nos primeiros anos da República parece confirmar algum empenhamento na sua dinamização. Na verdade, apesar de representarem uma pequeníssima parcela das despesas públicas e do PIB, estas duplicaram o seu peso entre 1909-1910 e 1913-1914, tendo passado de 0,4% (peso nas despesas públicas) e 0,03% (peso no PIB), para 0,8% e 0,06%, respectivamente.

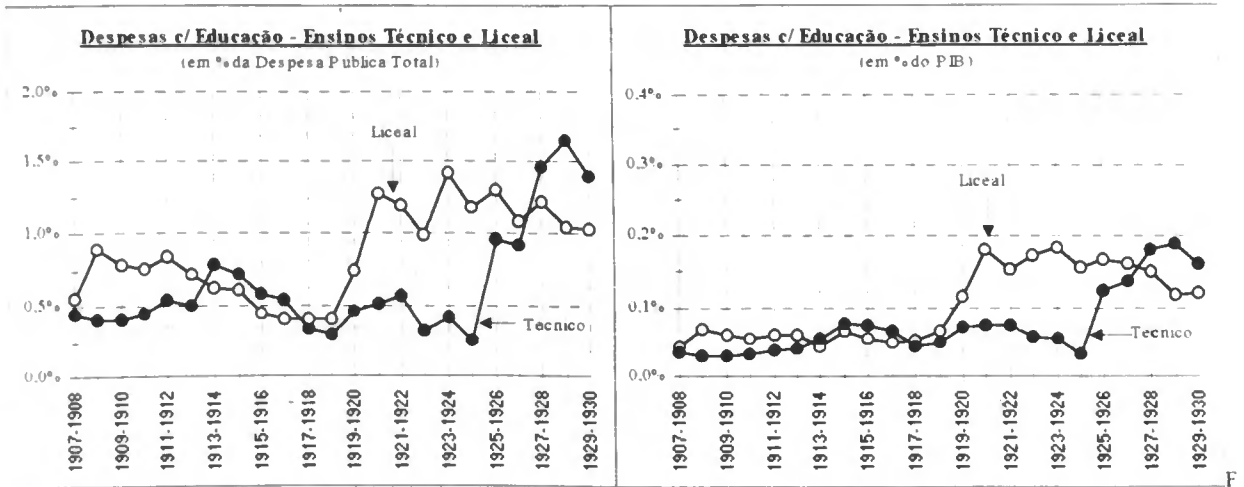
Após o período da guerra, que afectou negativamente todas as despesas sociais, assistiu-se a novo reforço nesta área, que parece ter-se esgotado em 1921-1922, sem que tenham voltado a atingir-se os valores anteriores à guerra. A partir de então o peso deste tipo de despesas foi-se reduzindo, representando em 1924-1925 somente 0,3% da despesa pública e 0,03% do PIB. Já no período da ditadura, constata-se de novo alguma

<sup>53</sup> Na abordagem destes números deverá ter-se em conta as observações anteriores sobre os problemas das estatísticas da educação nesta época.



reanimação das despesas com o ensino técnico e profissional.

Gráfico 5



Fonte: rácios construídos com base nos dados de: 1905-6 a 1912-3 - E. Mata [1993]; 1913-14 a 1929-30 - Valério [1994].

Esta evolução, que parece contrariar a que seria de esperar em função do aumento do número de escolas, torna-se ainda mais contraditória quando se sabe que as propinas eram bastante inferiores às do ensino liceal, que a frequência das Escolas de Artes e Ofícios era gratuita<sup>54</sup> e que se atribuíam bolsas de estudo aos estudantes pobres.

Quanto ao ensino liceal, que tinha sido reformulado em 1905, passando então a ter a duração de 7 anos, foram relativamente tardias as primeiras medidas dos governos republicanos, tendo a sua primeira reforma ocorrido somente em 1917, a que se seguiram as de 1918, 1919 e 1921.

A evolução das despesas com o ensino liceal (Gráfico 5), confirma a avaliação anterior. Com efeito, apesar do respectivo peso no PIB se ter mantido relativamente estável até 1918 (cerca de 0,5%), o peso na despesa pública sofreu uma quebra importante, descendo de 0,8% em 1909-1910, para 0,4% em 1918-1919. Após as reformas atrás referidas, a situação alterou-se significativamente, passando estas despesas a representar, em média, cerca de 1,2% das despesas públicas e 0,15% do PIB.

Contudo, esta evolução poderá ser parcialmente explicada pelo facto de, com a

<sup>54</sup> Embora sem reflexos no período a que nos referimos, também a frequência da Escola Normal para o Ensino do Desenho, criada no Porto em Novembro de 1924, era gratuita.

reestruturação de 1921, os Liceus financiados por corpos administrativos, terem passado para a administração directa do Estado. Embora se tenha determinado que todas as despesas continuariam a ser suportadas pelos anteriores responsáveis, é admissível que tal não tenha sucedido em muitos casos. Por outro lado, também o número de Liceus e Escolas Municipais Secundárias (a eles equivalentes), bem como o número de alunos inscritos (Quadro 19), registou nesse período algum crescimento.

**Quadro 19**  
**Ensino Secundário - Liceus**

Ano	Oficiais		Particulares		Ensino Doméstico	
	Numero	Alunos Matriculados	Numero	Alunos Matriculados	Numero	Alunos Matriculados
1925 / 26	36	12 604	n.d.	1 490	n.d.	n.d.
1920 / 21	33	10 309	n.d.	1 438	n.d.	1 456
1909 / 10	32	8 691	n.d.	1 045	n.d.	1 090

Fonte: Anuário Estatístico

Assinala-se ainda a importância do ensino particular (colégios e pensionatos), com 1.045 alunos em 1909-1910 e 1490 alunos em 1925-1926, bem como do ensino doméstico, com 1.090 e 1.456 alunos nos anos referidos.

Por comparação com o ensino técnico e profissional, a frequência do ensino liceal era relativamente cara, devendo os alunos pagar propinas de inscrição e de frequência. No ano de 1925-1926, foram atribuídas 358 bolsas de estudo e encontravam-se em funcionamento 2 cantinas escolares e 20 Associações e Caixas Escolares, estas financiadas por quotas pagas pelos alunos, donativos e receitas de iniciativas próprias.

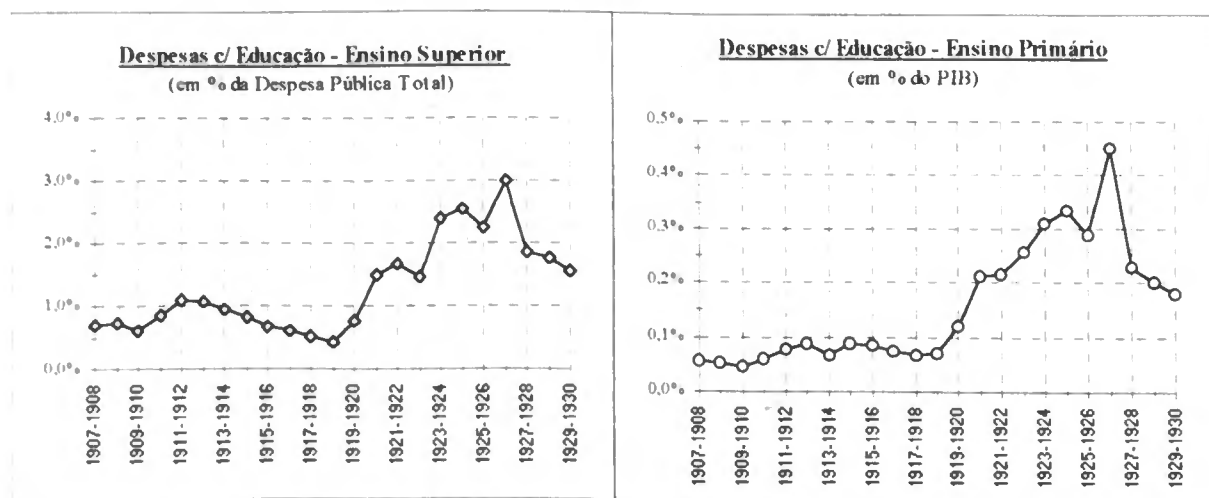
Com tradições bastante antigas em Portugal e tendo sido objecto de algumas das mais importantes medidas da monarquia no plano do ensino (caso das reformas do Marquês de Pombal), o Ensino Superior continuaria a merecer uma atenção particular por parte dos governos republicanos.

Pelos Decretos de 24 de Março e 22 de Abril de 1911, foram estabelecidas as novas bases em que este deveria assentar, atribuindo-se-lhe as missões de fazer progredir a ciência, promover o estudo dos problemas nacionais e dar habilitação técnica e científica aos

futuros dirigentes e quadros do país. As Universidades e Escolas Superiores reconheciam-se a autonomia do ponto de vista científico, pedagógico, administrativo e financeiro. Com base nestes princípios, a reforma de 1911 alterou profundamente a estrutura organizativa e o modo de funcionamento do ensino superior.

Entre outros aspectos, salientam-se os seguintes: procurou-se nivelar a Instrução Superior de Coimbra, Porto e Lisboa; procedeu-se à reunião de diversos Institutos Superiores existentes em Lisboa e Porto, elevando-os a Faculdades e criando as Universidades de Lisboa e do Porto; foram instituídas a Faculdade de Direito de Lisboa e a Faculdade de Letras de Coimbra; aumentou-se o número de anos do curso das Escolas de Farmácia, até então integradas no ensino médio especializado, integrando-as na Universidade; o Instituto Comercial e Industrial de Lisboa foi dividido em 2 novos institutos universitários: o Instituto Superior Técnico e o Instituto Superior de Comércio (actual ISEG); também a Escola de Agronomia e Veterinária foi dividida em 2 Institutos; criaram-se duas Escolas Normais Superiores. Em 1918 seria criado o Instituto Superior de Comércio do Porto.

Gráfico 6



Fonte: rácios construídos com base nos dados de: 1905/6 a 1912/3 - E. Mata [1993]; 1913/14 a 1929/30 - Valério [1994].

Pela sua localização geográfica e pelos elevados custos envolvidos, as Universidades e Escolas Superiores continuaram a ser de difícil acesso para os alunos com menores posses. Embora se tenha previsto a criação de um fundo para atribuição de bolsas, o seu âmbito de actuação foi sempre muito limitado.

A evolução das despesas com o ensino superior evidencia um empenhamento efectivo da República nesta área do ensino, registando-se um acréscimo do seu peso nas despesas públicas e no PIB imediatamente a seguir à mudança de regime, uma quebra no período da guerra, seguida de um forte incremento nos anos vinte. Em 1924-1925 as despesas com o ensino superior representavam 2,5% das despesas públicas totais, valor muito superior ao de 1909-1910 (0,6%), sendo o seu peso no PIB de 0,34% (contra 0,05% em 1909-1910).

**Quadro 20**  
**Estrutura das Despesas com a Educação**

Anos	Despesas Educação	Tipo de Ensino				em %
		Primário	Liceal	Técnico	Superior	
1907-1908	3,4	63,1	11,8	9,3	14,9	0,9
1908-1909	3,2	54,3	19,7	8,9	15,8	1,2
1909-1910	3,3	60,3	17,1	8,8	13,1	0,8
1910-1911	3,3	57,4	15,2	8,9	17,2	1,2
1911-1912	3,6	53,9	15,6	10,2	20,2	0,1
1912-1913	4,2	56,7	13,6	9,4	20,3	0,0
1913-1914	2,9	34,5	13,8	17,2	20,7	13,8
1914-1915	3,7	39,5	15,8	18,4	21,1	5,3
1915-1916	3,7	31,6	15,8	21,1	23,7	7,9
1916-1917	3,9	35,9	15,4	20,5	23,1	5,1
1917-1918	4,0	35,0	17,5	15,0	22,5	10,0
1918-1919	9,3	42,6	11,7	8,5	12,8	24,5
1919-1920	16,5	54,3	15,9	9,8	16,5	3,7
1920-1921	32,5	55,6	16,7	6,8	19,4	1,5
1921-1922	43,9	53,0	15,3	7,3	21,5	3,0
1922-1923	77,1	53,1	15,2	5,1	22,3	4,4
1923-1924	110,1	50,5	15,2	4,4	25,7	4,2
1924-1925	123,7	50,2	13,7	3,0	29,4	3,7
1925-1926	143,8	38,5	13,6	10,2	23,4	14,3
1926-1927	161,4	30,2	12,5	10,5	34,5	12,4
1927-1928	169,5	51,2	12,2	14,6	18,5	3,5
1928-1929	171,9	47,0	10,9	17,2	18,4	6,5
1929-1930	175,0	52,7	11,6	15,6	17,3	2,8

Fonte: rácios construídos com base nos dados de: 1905/6 a 1912/3 - E. Mata [1993]; 1913/14 a 1929/30 - Valério[1994].

Também a análise da estrutura das despesa com a educação mostra que a República deu uma prioridade clara ao ensino superior, tendo o peso das despesas com este grau de ensino no conjunto das despesas com a educação subido de 13,1% em 1909-1910 para valores quase sempre acima dos 20% a partir de 1911-1912 (com excepção dos três anos imediatamente posteriores à guerra), atingindo-se o máximo do período republicano em 1924-1925, com 29,4%.

Apesar das declarações sobre a importância dos ensinos primário e técnico, estes viram o seu peso relativo (medido a partir das despesas) reduzir-se, embora com um perfil temporal diferenciado. Quanto ao ensino liceal, o peso das respectivas despesas no total manteve alguma estabilidade, situando-se em torno dos 15%.

O ensino primário, que corresponde ao ramo com maior peso no conjunto das despesas, registou uma quebra muito significativa entre 1913 e 1918 (com valores sempre abaixo dos 40%, contra mais de 50% nos anos anteriores), seguida de uma recuperação nos anos 20, com valores superiores a 50%, embora apresentando tendência para diminuir.

Pelo contrário, foi nesse período que as despesas com o ensino técnico aumentaram o seu peso, chegando a representar 21,1 % do total em 1915-1916. No período posterior a sua importância nas despesas com a educação diminuiu fortemente, representando em 1924-1925 somente 3% do total.

Apesar da incapacidade para concretizar tudo o que se legislou e pretendeu fazer, muitas vezes por falta de meios materiais e financeiros, a avaliação global da política de educação prosseguida neste período é positiva. Sobretudo, a República teve o grande mérito de fornecer a legislação e o enquadramento indispensáveis a uma política de educação, estabelecendo linhas gerais organizativas que, nalguns casos, se mantiveram até à actualidade.

A medida do seu empenhamento nesta área é dada pelo facto do peso das despesas com a educação nas despesas públicas totais ter aumentado de 4,6% em 1909-1910 para 9,5% em 1925-1926, ao mesmo tempo que o seu peso no PIB subia de 0,3% para 1,2%, respectivamente. Esta evolução é tanto mais significativa quanto, não só a situação financeira à data da revolução era muito difícil, como a participação na 1ª Guerra Mundial inviabilizou muitos projectos, deixando sequelas para os anos seguintes, e a instabilidade política não propiciava o desenvolvimento cuidado e ponderado das reformas introduzidas.

Contudo, no plano que mais importa para este estudo, os avanços foram menos importantes, destacando-se, no entanto, a mudança de atitude quanto ao ensino e à necessidade da sua generalização, bem como em relação à responsabilidade do Estado nesta área. Como vimos, assumiu-se com clareza que ao Estado (em sentido lato) deveria caber o principal papel na promoção, organização, fiscalização e financiamento dos diferentes graus de ensino.

A um nível diferente, salientam-se como medidas positivas o alargamento para 5 anos do ensino primário obrigatório e gratuito, a subsidiação do ensino técnico e profissional, a introdução do princípio da gratuitidade em algumas escolas do ensino profissional, ou a defesa, embora pouco concretizada, dos apoios escolares em espécie aos alunos e da concessão de bolsas de estudo.

### **3.2.8. Evolução das despesas sociais**

A evolução das despesas públicas totais e em particular das despesas sociais constitui, em geral, um indicador objectivo da actividade do Estado e do seu grau de empenhamento nas políticas sociais. No que respeita ao período da 1ª República, questões ligadas à classificação administrativa das despesas e à precariedade das estimativas do PIB, poderão ser susceptíveis de introduzir algumas distorções nos resultados obtidos.

Apesar disso, a sua análise representa um elemento insubstituível na avaliação das políticas efectivamente prosseguidas, admitindo-se, por outro lado, que eventuais distorções não sejam suficientes para alterar significativamente os resultados, podendo estes ser, ainda, validados pelo confronto com as análises sectoriais, quantitativas e qualitativas, das diversas políticas.

Na abordagem que se segue, começar-se-á por estudar a evolução do peso das despesas no PIB, de forma a avaliar o seu impacto no conjunto da economia. Passar-se-á em

seguida ao estudo do peso das despesas sociais no conjunto das despesas públicas, tendo em vista concluir sobre a importância que estas assumiram no contexto das políticas governamentais. Finalmente, proceder-se-á ao estudo da estrutura das despesas sociais, procurando determinar-se quais as vertentes da política social a que foi dada maior prioridade.

**Quadro 21**  
**Despesas Públicas e Despesas Sociais em % do PIB**

Anos	Despesas Públicas	Despesas Sociais <sup>a)</sup>		Total
		Educação	Outras <sup>b)</sup>	
1905-1906	6,8	0,2	0,1	0,2
1906-1907	6,7	0,2	0,1	0,3
1907-1908	8,0	0,4	0,1	0,5
1908-1909	7,6	0,3	0,1	0,4
1909-1910	7,7	0,3	0,1	0,4
1910-1911	7,1	0,4	0,1	0,5
1911-1912	7,3	0,4	0,1	0,5
1912-1913	8,4	0,4	0,2	0,6
1913-1914	7,1	0,3	0,1	0,4
1914-1915	10,6	0,4	0,2	0,6
1915-1916	12,7	0,3	0,2	0,6
1916-1917	12,1	0,3	0,2	0,5
1917-1918	12,8	0,3	0,3	0,5
1918-1919	16,5	0,6	0,3	0,9
1919-1920	15,7	0,7	0,4	1,2
1920-1921	14,2	1,1	0,4	1,5
1921-1922	12,9	1,0	0,5	1,5
1922-1923	17,7	1,1	0,4	1,6
1923-1924	12,9	1,2	0,4	1,6
1924-1925	13,3	1,1	0,4	1,6
1925-1926	12,9	1,2	0,4	1,7
1926-1927	14,9	1,3	0,7	2,0
1927-1928	12,4	1,2	0,4	1,6
1928-1929	11,5	1,1	0,5	1,6
1929-1930	11,7	1,1	0,4	1,5

<sup>a)</sup> Não inclui as despesas com as pensões e reformas dos funcionários públicos.

<sup>b)</sup> Inclui as despesas com saúde, assistência social, trabalho e previdência.

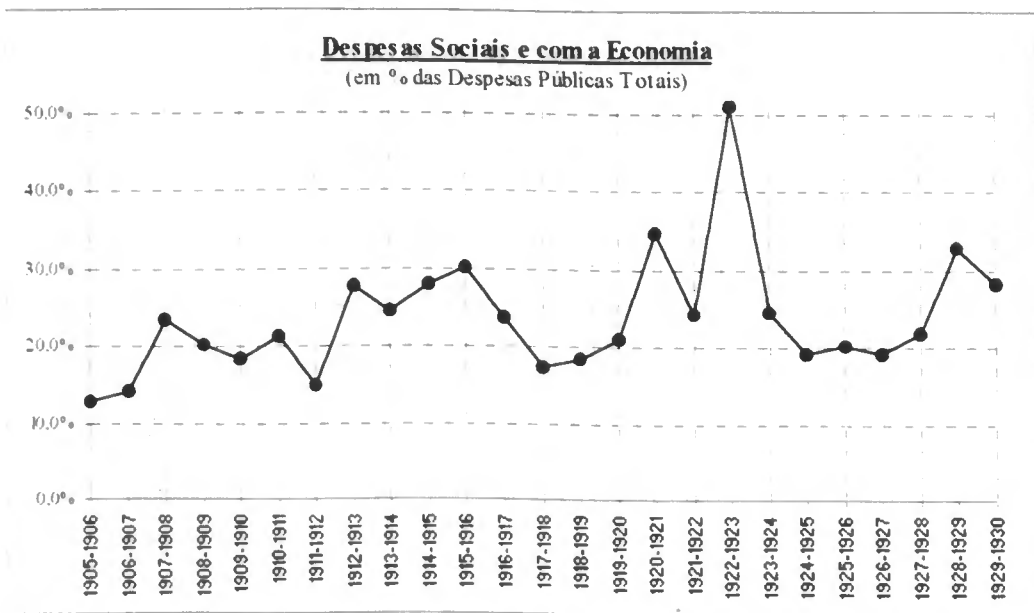
Fonte: rácios construídos com base nos seguintes dados: 1905/6 a 1912/3 - E. Mata [1993]; 1913/14 a 1929/30 - Valério[1994]. O valor do PIB utilizado corresponde à média dos dois anos económicos.

No início do período em análise, o peso das despesas públicas no PIB (cerca de 8% em 1909-1910) evidencia que o Estado português continuava a ter uma importância reduzida no conjunto da actividade económica, não se registando diferenças substanciais entre os períodos imediatamente anterior e posterior à implantação da República, o que sugere algum atraso na implementação das novas políticas entretanto anunciadas.

Esta situação seria alterada com o início da guerra, passando então as despesas públicas a assumir valores que, em média, corresponderam a cerca de 14% do PIB. No entanto, a composição das despesas mostra que estas continuaram a destinar-se, essencialmente, a suportar os encargos com a dívida e com as funções tradicionais do Estado (incluindo a defesa e as colónias).

Contudo, apesar de o conjunto constituído pelas despesas sociais (incluindo a educação) e com a economia representar somente cerca de 20% das despesas públicas no início e o no final do regime republicano, deve assinalar-se que este correspondeu a valores bastante mais elevados em dois períodos distintos - de 1912-1913 a 1916-1917 e de 1920-1921 a 1923-1924, registando neste último fortes oscilações - e que o seu peso no PIB aumentou, essencialmente por efeito do acréscimo nas despesas sociais.

Gráfico 7



Fonte: rácios construídos com base nos dados de: 1905/6 a 1912/3 - E. Mata [1993]; 1913/14 a 1929/30 - Valério [1994]

Esta evolução foi bastante influenciada pelo andamento das despesas com a economia. Valério [1994, pp. 285 e 286], explica o acréscimo das despesas com a economia no primeiro período como visando “*permitir a intervenção do Estado nos mercados de subsistências e outras acções exigidas pela crise económica que as perturbações dos transportes marítimos causadas pelo conflito, em especial pela guerra submarina, desencadeou*”, enquanto as oscilações no segundo período seriam explicadas por duas



ordens de razões: “- *pela redução da intervenção económica do Estado em conjugação com as dificuldades de implementação de tais políticas; - e pelas tentativas de privilegiar o fomento como campo de acção do Estado em conjugação com o desejo de reequilibrar as contas públicas*”.

Assim, apesar do aumento do peso das despesas públicas no PIB, não parece poder concluir-se que terá existido um aumento global da intervenção do Estado na economia, o que, aliás, está de acordo com a ideologia liberal então dominante.

Também no que respeita ao conjunto das despesas sociais (incluindo a educação), a implantação da República não parece ter introduzido qualquer corte com a prática anterior, surgindo a 1ª Guerra Mundial como o ponto de viragem em relação ao passado.

Com efeito, após uma tendência crescente entre 1905-1906 (0,2%) e 1907-1908 (0,5%), o seu peso no PIB registou um longo período de estagnação (que se prolongou até 1917-1918), em que oscilou entre 0,4% e 0,6%. Pelo contrário, após 1918 registou-se uma forte subida, que mais que quadruplicou o valor de 1909-1910. Contudo, dada a sua diminuta expressão inicial, tal não significou uma alteração radical da situação, continuando o seu valor ao longo dos anos 20 ainda bastante reduzido quando comparado com o PIB (entre 1,6 e 1,7%). Esta constatação, confirma as conclusões retiradas em pontos anteriores de que, tendo havido algum acréscimo da intervenção do Estado no domínio social, este ficou aquém do esperado, dado que muitas das medidas vertidas para a lei tiveram um baixo grau de concretização.

A evolução do peso das despesas sociais no conjunto das despesas públicas (Quadro 22), evidencia, mais uma vez, que não existiram mudanças significativas em resultado da alteração de regime, confirmando o pós-guerra como o momento de viragem em termos de despesas sociais.

Quadro 22

## Evolução das Despesas Sociais e Peso nas Despesas Públicas Totais

Anos	Despesas Públicas Totais	Despesas Sociais <sup>a)</sup>					
		Educação		Outras <sup>b)</sup>		Total	
		Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1905-1906	59,5	1,3	2,2%	0,8	1,4%	2,1	3,6%
1906-1907	59,1	1,9	3,2%	0,8	1,4%	2,7	4,5%
1907-1908	72,8	3,4	4,7%	0,9	1,2%	4,3	5,9%
1908-1909	70,7	3,2	4,5%	0,9	1,3%	4,1	5,8%
1909-1910	72,2	3,3	4,6%	0,9	1,3%	4,2	5,8%
1910-1911	65,5	3,3	5,0%	1,0	1,6%	4,3	6,6%
1911-1912	66,8	3,6	5,3%	1,0	1,5%	4,6	6,9%
1912-1913	78,8	4,2	5,3%	1,6	2,0%	5,7	7,3%
1913-1914	64,3	2,9	4,5%	1,2	1,8%	4,1	6,3%
1914-1915	97,7	3,7	3,8%	2,1	2,1%	5,8	5,9%
1915-1916	136,6	3,7	2,7%	2,4	1,8%	6,1	4,5%
1916-1917	146,6	3,9	2,7%	2,2	1,5%	6,1	4,2%
1917-1918	175,0	4,0	2,3%	3,5	2,0%	7,5	4,3%
1918-1919	275,2	9,3	3,4%	5,5	2,0%	14,8	5,4%
1919-1920	351,2	16,5	4,7%	9,5	2,7%	26,0	7,4%
1920-1921	424,2	32,5	7,7%	13,3	3,1%	45,8	10,8%
1921-1922	564,7	43,9	7,8%	21,1	3,7%	65,0	11,5%
1922-1923	1193,7	77,1	6,5%	28,7	2,4%	105,8	8,9%
1923-1924	1177,1	110,1	9,4%	36,7	3,1%	146,8	12,5%
1924-1925	1434,0	123,7	8,6%	45,3	3,2%	169,0	11,8%
1925-1926	1512,8	143,8	9,5%	50,8	3,4%	194,6	12,9%
1926-1927	1848,8	161,4	8,7%	89,4	4,8%	250,8	13,6%
1927-1928	1700,4	169,5	10,0%	57,1	3,4%	226,6	13,3%
1928-1929	1801,9	171,9	9,5%	76,1	4,2%	248,0	13,8%
1929-1930	1921,6	175,0	9,1%	71,7	3,7%	246,7	12,8%

<sup>a)</sup> Não inclui as despesas com as pensões e reformas dos funcionários públicos.<sup>b)</sup> Inclui as despesas com saúde, assistência social, trabalho e previdência.

Fonte: dados em valor obtidos em: 1905-6 a 1912-3 - E. Mata [1993]; 1913-14 a 1929-30 - Valério [1994]

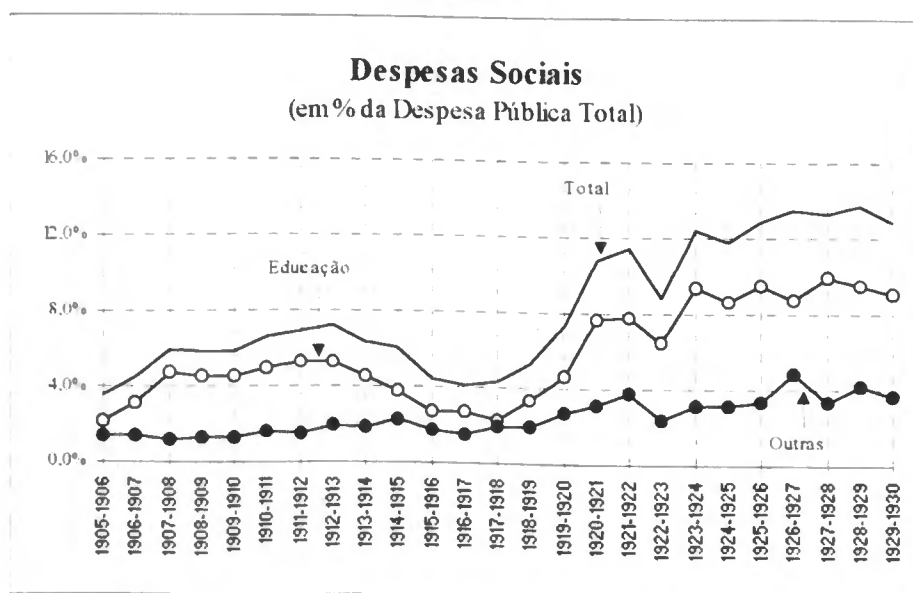
Estas registaram uma tendência para aumentar gradualmente o seu peso nas despesas públicas no período que vai de 1905-1906 (ano em que representavam 3,6% do total) até 1912-1913 (7,3%), sofrendo uma redução acentuada após o início da guerra (com valores inferiores a 5%). Terminado o conflito, retomou-se a tendência crescente, com um acréscimo particularmente forte no ano económico de 1920-1921. Em 1925-1926 o peso das despesas sociais nas despesas públicas totais era de 12,9%, mais do que duplicando o valor registado em 1908-1909 (5,8%).

O andamento das despesas sociais poderá ser explicado pela conjugação de inúmeros factores. Assim, na fase que imediatamente se seguiu à instauração da República, foi dada prioridade à resolução dos problemas ligados ao excessivo endividamento herdado

da Monarquia, em detrimento da efectiva implementação das novas políticas sociais que, além do mais, e no nomeadamente que respeita às políticas relativas às questões do trabalho, suscitavam alguma oposição entre a base social de apoio ao regime. Iniciada a guerra, essa prioridade passou a ser a defesa nacional, levando não só a novos adiamentos, como mesmo à sua secundarização.

Com o fim da guerra e a consequente redução dos encargos com a defesa, criaram-se condições mínimas para dar uma maior atenção às questões da educação, um dos principais objectivos republicanos. Por outro lado, as movimentações operárias, que se tinham mantido fortes desde 1910, conheceram um novo ascenso, pressionando os governos no sentido de encontrar soluções que permitissem, pelo menos, neutralizá-las.

Gráfico 8



Nota: As despesas sociais totais não incluem as despesas com as pensões e reformas dos funcionários públicos. A série "Outras" inclui as despesas com saúde, assistência social, trabalho e previdência.

Fonte: rácios construídos com base nos dados de: 1905-6 a 1912-3 - E. Mata [1993]; 1913-14 a 1929-30 - Valério [1994].

Da conjugação destes factores, resultou a evolução do peso das despesas sociais nas despesas públicas totais ao longo da República: acréscimo moderado no período que antecedeu a guerra; redução acentuada durante o conflito, mais forte no caso das despesas com a educação, provavelmente por serem estas que absorviam a maioria das despesas sociais (mais de 70%) e porque as despesas com a saúde aumentaram nesse período; forte crescimento no pós-guerra, não só nas despesas com a educação, prioridade afirmada do

regime, mas também nas restantes despesas sociais, cujo acréscimo, no entanto, parece esgotar-se a partir de 1921-1922, ano em que atingiram o valor máximo no período em análise (3,7%).

O saldo final destas flutuações é claramente positivo, tendo as despesas com a educação passado de 4,6% do PIB em 1909-1910, para 9,5% em 1925-1926, enquanto as restantes despesas sociais aumentaram de 1,3% para 3,4%, nos anos correspondentes.

**Quadro 23**  
**Evolução e Estrutura das Despesas Sociais**

Anos	Despesas Sociais	Estrutura (em % das Despesas Sociais)			
		Educação	Saúde	Trab. e Previd.	Assist. Social
1907-1908	4.3	79.8	5.3	-	14.9
1908-1909	4.1	77.3	7.6	-	15.1
1909-1910	4.2	78.1	5.8	-	16.1
1910-1911	4.3	75.9	9.5	-	14.6
1911-1912	4.6	77.7	4.6	-	17.8
1912-1913	5.7	72.9	5.1	-	22.0
1913-1914	4.1	71.3	3.8	-	24.9
1914-1915	5.8	62.7	18.6	-	18.6
1915-1916	6.1	61.7	21.7	0.0	16.7
1916-1917	6.1	63.9	13.1	1.6	21.3
1917-1918	7.5	53.3	18.7	1.3	26.7
1918-1919	14.8	63.3	17.7	8.8	10.2
1919-1920	26.0	63.5	13.1	23.5	0.0
1920-1921	45.8	71.0	17.9	11.1	0.0
1921-1922	65.0	67.5	18.6	13.8	0.0
1922-1923	105.8	72.9	18.0	9.1	0.0
1923-1924	146.8	74.9	18.9	6.2	0.0
1924-1925	169.0	73.2	18.7	8.2	0.0
1925-1926	194.6	73.9	16.5	9.6	0.0
1926-1927	250.8	64.4	15.9	9.9	9.9
1927-1928	226.6	74.8	2.4	1.3	21.5
1928-1929	248.0	69.3	2.1	0.8	27.7
1929-1930	246.7	71.0	2.1	0.7	26.2

Fonte: Estrutura calculada a partir dos dados obtidos em: 1905/6 a 1912/3 - E. Mata [1993]; 1913/14 a 1929/30 - Valério[1994]

A estrutura das despesas sociais, embora reflecta, como seria de esperar, a evolução que acabámos de referir, permite extrair algumas conclusões importantes quanto ao tratamento das questões sociais em períodos distintos.

No final da Monarquia, a Educação absorvia cerca de 78% das despesas sociais, a saúde cerca de 6% e a Assistência Social cerca de 16%.

Com a implantação da República, as despesas com a educação, apesar de terem continuado a ser rubrica mais importante no conjunto das despesas sociais, viram reduzida a sua importância relativa, num movimento que se acentuou com o início da guerra, descendo o seu peso no total até cerca de 53% em 1917-1918. Nos anos vinte, este tipo de despesas voltou a aumentar de importância, representando em 1925-1926 cerca de 74% do total.

A redução do peso relativo das despesas com a educação no conjunto das despesas sociais, não traduz um menor esforço da República neste domínio, já que, como vimos, o seu peso no PIB, bem como nas despesas públicas totais, aumentou significativamente. O fenómeno que explica este comportamento é o peso acrescido das despesas com a saúde e assistência e o aparecimento de uma nova área de intervenção ligada ao trabalho e previdência.

O peso das despesas com a saúde apresenta flutuações significativas ao longo do período considerado no Quadro 22, salientando-se o grande aumento verificado em 1914 (3,8% do total em 1913-1914 contra 18,6% em 1914-1915) e a enorme redução registada em 1927 (15,9% em 1926-1927 e 2,4% em 1927-1928).

Como já se referiu no ponto respectivo, dois factores principais contribuem para esta situação. Em primeiro lugar, a profunda ligação entre saúde e assistência, que esteve na origem de flutuações resultantes, quer da transferência para o Estado de algumas unidades hospitalares geridas pelas misericórdias, mas que já eram financiadas por este, quer da classificação administrativa como despesas de saúde dos subsídios concedidos a instituições de beneficência que geriam unidades de saúde, situação alterada de novo após o golpe de 1926. Em segundo lugar, o período da guerra, que levou a um maior empenhamento neste sector. Embora se admita que terá existido alguma melhoria em termos da política de saúde, o principal esforço neste sector coube quase sempre às misericórdias e outras instituições de beneficência, sendo certo que com o apoio financeiro do Estado.

Quanto às despesas com a Assistência Social, a análise da sua evolução é muito dificultada, não só pelos problemas referidos a propósito das despesas com a saúde, como também pelo facto de, em 1919, ter sido colocada na dependência do Ministério do Trabalho, não existindo dados sobre a sua evolução no período que vai até 1926-1927. Apesar disso, salienta-se um aumento importante do seu peso no total das despesas sociais ao longo do período para o qual existem dados disponíveis.

No que respeita às despesas com o trabalho e a previdência, que surgem como rubrica autónoma após a criação do Ministério do Trabalho, têm uma evolução muito irregular, atingindo o máximo de 23,5% do total em 1919-1920, ano da criação dos seguros sociais obrigatórios e do ISSOPG. No período seguinte reduziu-se de novo o seu peso, representando em 1925-1926 cerca de 10% do total.

Este andamento poderá associar-se a um maior dinamismo no domínio das questões do trabalho, à criação dos seguros sociais obrigatórios e, em especial, à constituição do ISSOPG, que absorveu as actividades de natureza assistencial. Em todo o caso, a análise que fizemos à intervenção do Instituto, bem como à implementação dos seguros, que deveriam ser autofinanciados, sugere que parte do acréscimo das despesas nesta área, mais do que de um acréscimo de iniciativas ou da concessão de apoios e benefícios, resultou do empolamento das despesas administrativas, tanto mais que os montantes em causa são relativamente reduzidos.

Em síntese, pode afirmar-se que:

- medidas pelo seu peso no PIB e no total das despesas públicas, o conjunto das despesas sociais registou um acréscimo muito importante durante a 1ª República, sendo assinaláveis quatro períodos distintos na sua evolução:
  - 1) tendência ligeiramente crescente nos anos que antecederam a 1ª Guerra Mundial, não se evidenciando a existência de uma ruptura com a acção dos governos monárquicos;
  - 2) tendência decrescente no período da Guerra, fundamentalmente determinada

pela evolução das despesas com a educação, uma vez que as despesas com a saúde aumentaram o seu peso neste período;

- 3) crescimento muito acentuado no período que vai de 1918 a 1922, marcando uma mudança de nível no peso das despesas sociais na despesa pública e no PIB;
  - 4) tendência moderadamente crescente até ao final da 1ª República, sendo o seu andamento marcado pela evolução das despesas com a educação, já que as restantes despesas sociais registaram uma ligeira quebra do seu peso no PIB.
- as despesas com a educação representaram em todo o período a rubrica mais importantes nas despesas sociais. Apesar de um forte decréscimo durante a Guerra, estas voltaram a aumentar substancialmente após o conflito, tendo o seu peso no PIB e nas despesas públicas totais aumentado substancialmente;
  - os restantes tipos de despesa social, registaram igualmente um acréscimo importante, mas o seu peso nas despesas públicas totais e no PIB continuou ser muito reduzido, dado o nível muito baixo de que partiram;
  - o peso no PIB das despesas públicas totais quase duplicou durante o período da 1ª República, mas a composição funcional das despesas não evidencia acréscimo global da intervenção do Estado na actividade económica, dado que, no final do período, a redução do peso das despesas com a economia anulava o efeito do aumento do peso das despesas sociais.

Da abordagem feita neste ponto, parece possível concluir que se terá iniciado, durante a 1ª República, uma efectiva viragem no sentido de uma maior intervenção do Estado no domínio social. Contudo, analisada a partir da despesa pública, essa viragem não surge associada à implantação da República, mas sim na sequência da 1ª Guerra Mundial, que terá funcionado como catalizador das mudanças neste domínio.

#### **4. Breve síntese da evolução posterior**

O estudo pormenorizado da evolução das políticas sociais no período que vai da queda da 1ª República até à actualidade seria, sem dúvida, um tema interessante, mas que extravasa claramente os objectivos propostos. No entanto, entende-se indispensável abordar as grandes linhas dessa evolução, não só porque se espera que isso permita avaliar melhor o contributo das políticas republicanas para uma viragem na forma de encarar a intervenção do estado neste domínio, como também porque essa opção permitirá discutir a existência e natureza de uma eventual crise do Estado Providência em Portugal.

Tendo em conta estes objectivos, não se fará a descrição dos vários passos que conduziram aos actuais sistemas de saúde, de educação e de segurança e protecção social. Procurar-se-á antes construir uma síntese interpretativa das orientações globais dominantes nos diferentes períodos e dos factores que as determinaram. Partindo destes pressupostos, considerar-se-ão três grandes períodos: um primeiro que vai da queda da República até ao início do processo de industrialização e modernização da economia portuguesa, na década de 50; o segundo período irá até à Revolução de Abril; o terceiro conduzir-nos-á até à actualidade.

A análise da alteração verificada na composição das despesas sociais logo após o golpe de 1926<sup>55</sup> constitui um bom ponto de partida para a discussão do primeiro período que iremos considerar. Os traços dominantes dessa recomposição são os seguintes: as despesas com a educação, com a saúde e com o trabalho e a previdência sofrem uma redução acentuada do seu peso no conjunto das despesas sociais, redução essa que tem como contrapartida o aumento do peso das despesas com a assistência pública e com as pensões e reformas dos funcionários públicos.

A redução do peso das despesas com a educação reflecte medidas como o encerramento definitivo das escolas primárias superiores, a redução da escolaridade obrigatória para 3

---

<sup>55</sup> Ver Quadro 23, página 177. Deve notar-se que análise a partir do peso no PIB conduziria a resultados qualitativamente idênticos



anos e o encerramento de algumas escolas superiores e faculdades. A prioridade dada à educação começava, assim, a ser posta em causa. Em consequência, o país chegaria ao início da década de 70 com cerca de 34% de analfabetos<sup>56</sup>, continuando ainda hoje com uma taxa de analfabetismo muito elevada para os padrões europeus.

Quanto ao aumento do peso das despesas com a assistência, em detrimento das despesas com a saúde e com o trabalho e a previdência, não traduzem tanto um acréscimo (redução) efectivo dos apoios prestados, mas sim o regresso à anterior classificação de todos os subsídios atribuídos a instituições privadas como despesas com assistência, sem ter em conta o fim a que se destinavam. Mas apesar de não se alterarem substancialmente os montantes gastos pelo Estado, existiu uma clara e significativa mudança de atitude. O Estado deixou de assumir como sua a responsabilidade pela prestação de cuidados de saúde e previdência, assumindo uma perspectiva meramente assistencial do seu papel nestes domínios.

Caracterizando a evolução das despesas públicas no período entre a Grande Depressão e o final da 2ª Guerra Mundial, Valério [1994, p. 287] afirma ter existido “*estagnação das despesas com a educação e os assuntos sociais, como resultado do abandono da prioridade que a Primeira República tinha atribuído a estes sectores*”. Ou seja, a tendência detectada no período imediatamente posterior ao golpe, iria prolongar-se, representando uma característica permanente, pelo menos no período em causa.

Apesar destas intenções e da natureza profundamente retrógrada, conservadora e repressiva do regime salazarista, não parece que lhe tenha sido possível ignorar, nem as movimentações operárias, nem a marca deixada pela República no domínio da intervenção social.

A linha de orientação assumida assentou então em três aspectos fundamentais: criação de um mecanismo de aparente representação de interesses (Corporações) e um sistema mínimo de protecção social (Previdência) que pudessem ser apresentados como

---

<sup>56</sup> Barreto [1996]

representando um princípio de solução para alguns dos problemas dos trabalhadores, de forma a controlar e manter em baixo nível a contestação operária e dos trabalhadores em geral; a construção de um aparelho repressivo capaz de travar aqueles que insistissem em contestar o regime; a aposta no ruralismo, travando o desenvolvimento industrial e, portanto, o crescimento das classes mais activas e contestatárias.

O sistema mínimo de protecção social viria a ser construído a partir das estruturas e concepções herdadas da República. Criou-se, junto da Presidência do Ministério, o lugar de Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social (Decreto nº 22428, de 10 de Abril), do qual passou a depender o ISSOPG e, mais tarde, o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (Decreto 23053 de 23 de Setembro de 1933), este último com o objectivo de promover a integração dos trabalhadores na organização corporativa definida no Estatuto do Trabalho Nacional. A sua orgânica integrava 3 Repartições: do Trabalho e Corporações, das Casas Económicas e da Previdência Social, cabendo-lhe, nomeadamente a implementação da Previdência Social.

A dimensão do sistema de previdência então criado fica clara quando se tem em conta que, segundo Carreira [1996, p. 45], “... a Previdência Social só integrava, em 1950, 77000 trabalhadores da indústria, do comércio e dos serviços e, em 1951, 246 000 sócios efectivos das casas do povo”. Se ao diminuto universo abrangido adicionarmos o reduzido âmbito das coberturas prestadas e a pequenez das prestações, facilmente se concluiu que a Previdência salazarista era uma ilusão, um arremedo de um sistema de protecção minimamente aceitável.

Com o fim da 2ª Guerra Mundial, as transformações verificadas por toda a Europa e o próprio desenvolvimento das forças produtivas na economia portuguesa, tornaram impossível travar por mais tempo o desenvolvimento industrial. Com os Planos de Fomento, implementados a partir do início da década de 50, deu-se uma viragem em relação às orientações anteriores, procurando-se então promover um desenvolvimento industrial controlado pelo regime.

Inevitavelmente, na minha perspectiva, este processo de industrialização e crescimento económico tornou insustentável a manutenção das bases em que até então assentava a organização social e política do regime. Esta, não só passou a funcionar como um entrave às necessidades de modernização da economia em geral e, em particular, do ponto de vista que aqui mais nos interessa, do mercado de trabalho, como se foi tornando cada vez mais incapaz de manter sob controlo o descontentamento popular.

Neste contexto, ensaiou-se uma tentativa de solução no quadro do regime, com a reforma da Previdência no início dos anos 60 e o “Estado Social” de Marcelo Caetano, abandonando-se o princípio da exclusividade dos organismos corporativos, alargando-se o universo dos beneficiários e o âmbito das coberturas prestadas. Segundo Carreira [1996, p. 49] “... *de um número insignificante nos anos 40 e 50, os beneficiários activos representam em 1960 quase 36% da população activa e em 1970 já correspondiam a mais de 78%*”. Mas o âmbito das coberturas e o nível das prestações da Previdência mantiveram-se muito baixos, largos sectores da população continuavam sem qualquer tipo de protecção, a saúde e a educação continuavam inacessíveis para muitos.

Assim, este esforço de adequação do sistema às novas realidades viria a revelar-se insuficiente e tardio. As contradições entre o nível e as necessidades do desenvolvimento económico e as estruturas sociais e políticas do regime tinham-se tornado insanáveis sem uma ruptura. As movimentações dos trabalhadores e a sua expressão política tinham-se tornado cada vez mais fortes e incontroláveis. Mesmo alguns grandes capitalistas, ligados aos sectores mais modernos e avançados da economia, começavam a sentir que o regime, tal como existia, já não correspondia inteiramente às suas necessidades. Estas contradições viriam a ser resolvidas com a Revolução de Abril de 1974.

Iniciou-se então um período de profundas transformações. Reforçou-se a intervenção do Estado na economia, pela via das nacionalizações, da regulamentação, da construção de infraestruturas de base, da definição e implementação de políticas económicas visando, também, objectivos sociais. Implementou-se o Sistema Nacional de Saúde. Generalizou-se o acesso à educação, sendo esta provida gratuitamente ou a preços fortemente

subsidiados. Procurou-se aproximar aos padrões vigentes nos países mais desenvolvidos o sistema de segurança e protecção social. Alargaram-se as coberturas e prestações da Segurança Social. Instituiu-se o regime não contributivo, passando esta a cobrir toda a população, independentemente da existência de um passado contributivo ou de um vínculo laboral. Criou-se o subsídio de desemprego.

Embora, a exemplo do que se verifica um pouco por toda a Europa, o modelo português conjugue as características de seguro social, típicas do modelo bismarckiano, com as funções distributivas, mais próximas do modelo britânico, a natureza universal e independente da situação laboral de grande parte do sistema, aproximam-no bastante mais deste último. Numa primeira fase, ter-se-á mesmo aproximado daquilo que Mishra designa por Estado Providência Keynesiano.

Contudo, tendo surgido precisamente no momento em que, no exterior, se começou a falar de crise e a contestação ideológica e política ao Estado Providência começava a ganhar consistência e apoios, o Estado Providência português cedo viu interrompido o seu processo de aprofundamento e consolidação. Situação tanto mais gravosa quanto a distância que o separa dos padrões europeus é ainda muito grande, principalmente ao nível das prestações. Com efeito, estas são em geral muito baixas, situando-se mesmo, em alguns casos, claramente abaixo dos mínimos de sobrevivência, havendo ainda um longo caminho a percorrer até se conseguir assegurar a todos os portugueses níveis de protecção e bem estar de acordo com padrões aceitáveis numa sociedade moderna e desenvolvida.

Apesar disso, o Estado Providência português encontra-se hoje sujeito a um forte ataque por parte de liberais e conservadores que, não só procuram travar novos desenvolvimentos, como tentam fazer recuar muitos dos avanços registados ao longo dos últimos anos. As linhas desse ataque não diferem substancialmente das seguidas noutros países. Centram-se sobretudo nas questões do financiamento e da competitividade: Levantam-se questões de legitimidade a propósito do carácter universalista do sistema. Esgrime-se com os problemas da demografia e com os abusos na sua utilização.

No entanto, a realidade mostra que a questão do financiamento da Segurança Social ainda não é um problema e que tem sido possível conciliar o financiamento dos sistemas de saúde e educação com a redução do défice público. Poderá argumentar-se, como na realidade se faz, que é preciso ser prudente, que é necessário tomar desde já medidas que evitem uma situação de ruptura.

Mas a verdade é que, como vimos, já por demasiadas vezes se previu a impossibilidade de sustentar novos avanços no domínio social, sem que a evolução posterior tenha confirmado a correcção das previsões. Mais do que nos cortes de direitos e benefícios, a prevenção das dificuldades de financiamento parece estar no prosseguimento de políticas que promovam o crescimento económico, de forma a gerar a riqueza necessária à satisfação das necessidades sociais.

Não existindo uma situação de efectiva ruptura financeira a curto ou médio prazo, a “crise” do Estado Providência em Portugal está fundamentalmente ligada a razões de natureza ideológica e política, correspondendo ao abraçar das teses neoliberais por parte de importantes sectores intelectuais e políticos.

Tal como noutros países, os resultados da contestação são ainda escassos e marginais. Começa no entanto a detectar-se uma alteração de filosofia nas medidas que vão sendo adoptadas. A pretexto de que beneficiam de apoios muitos cidadãos que deles não precisam, tende-se a introduzir limitações ao princípio da universalidade. Levada às últimas consequências, essa orientação conduziria a um regresso à perspectiva assistencial.

Mas, em última instância, o que decidirá sobre a evolução do Estado Providência em Portugal será o resultado da interacção entre as necessidades do desenvolvimento económico, os interesses económicos dos capitalistas e a capacidade de organização e força política dos trabalhadores.

## 5. Conclusões

No início deste estudo definiram-se dois objectivos principais a atingir com a sua realização:

- fazer o levantamento e análise das principais medidas de política social defendidas e implementadas na Primeira República;
- procurar avaliar se estas se enquadram ou não no conceito de Estado Providência ou, pelo menos, corresponderam a um movimento tendencial nesse sentido.

O primeiro objectivo terá sido cumprido ao longo do capítulo 3. Torna-se agora indispensável responder ao segundo, avaliando as políticas prosseguidas à luz dos critérios que previamente se definiram, de acordo com os quais se considerará que:

- existe um Estado Providência sempre que se prosseguem políticas tendentes a garantir a provisão de um sistema mínimo de assistência social e de protecção dos trabalhadores contra riscos resultantes da saída do mercado de trabalho (por desemprego, doença, invalidez ou velhice), bem como a criação de condições de acesso à saúde, à educação e à habitação, adequadas às necessidades da época, sendo essas políticas assumidas como função e dever do Estado.
- existe um movimento tendencial nesse sentido quando se verifica a adopção progressiva de medidas que se enquadrem na definição anterior e, sobretudo, quando essas medidas são assumidas como uma responsabilidade do Estado e um direito dos cidadãos.

Sintetizando as conclusões parcelares a que se foi chegando em relação a cada uma das políticas prosseguidas durante a 1ª República, pode-se afirmar que:

- Em quase todos os domínios das políticas sociais foi aprovada legislação relativamente avançada para a época. Contudo, na maior parte dos casos esta não

chegou a ser aplicada ou foi-o só muito parcialmente;

- No que respeita às condições de trabalho, os avanços verificados foram muito limitados, embora se assinale a introdução da jornada de oito horas, a introdução do direito ao descanso semanal e a regulamentação do trabalho de menores e das mulheres;
- Foi neste período que, pela primeira vez em Portugal, e muito cedo no contexto europeu, se criou um sistema de seguros sociais obrigatórios. No entanto, estes não chegaram a ter implementação significativa. Apesar disso, a sua criação marcou um ponto de viragem importante na evolução da política social portuguesa e a ideia a eles subjacentes não mais seria completamente abandonada, vindo a dar origem à Previdência salazarista.
- A intervenção republicana na área da assistência pública não representou, em termos práticos, um corte efectivo com a acção desenvolvida pelos governos monárquicos, continuando esta a assentar basicamente nas instituições privadas. Contudo, no período para o qual existem dados disponíveis (até 1919), os recursos financeiros afectos a esta área, medidos pelo seu peso no PIB e nas despesas totais, aumentaram em relação aos valores registados nos últimos anos da Monarquia.
- Também no domínio da saúde não foram tomadas medidas concretas radicalmente novas, tendo-se a República limitado a aprofundar e melhorar actuações que vinham do período precedente. Apesar disso existiu, no plano dos princípios, a assunção das responsabilidades do Estado neste domínio, bem como um acréscimo das despesas públicas com a saúde.
- Relativamente à habitação, assinala-se a introdução do congelamento das rendas de casa e o enorme fracasso na construção dos bairros sociais.

- A educação constitui a área em que o balanço da acção republicana é mais positivo. Existiu uma efectiva mudança de atitude quanto ao ensino e à necessidade da sua generalização, assumindo-se com clareza que ao Estado (em sentido lato) deveria caber o principal papel na promoção, organização, fiscalização e financiamento dos diferentes graus de ensino, tendo aumentado o peso das despesas com a educação nas despesas públicas totais e no PIB. O alargamento para 5 anos do ensino primário obrigatório e gratuito, a subsidiação do ensino técnico e profissional, introduzindo-se mesmo o princípio da gratuidade em algumas escolas do ensino profissional, ou a defesa dos apoios escolares em espécie aos alunos e da concessão de bolsas de estudo, constituem outros indícios de uma mudança nesta área.
- Globalmente, o peso das despesas sociais no PIB e nas despesas públicas aumentou significativamente durante o regime republicano. Embora o seu valor continuasse a ser reduzido, este aumento evidencia que a intervenção do Estado no domínio social assumiu então uma importância acrescida. Contudo, a sua evolução temporal mostra que só após a 1ª Guerra Mundial se iniciou o processo que levou a este acréscimo, não tendo a mudança de regime conduzido, por si só, a uma mudança no nível das despesas sociais.
- Quanto ao peso das despesas públicas totais no PIB, quase duplicou durante o período da 1ª República. Apesar do peso relativo das despesas com a economia no PIB e nas despesas públicas totais ter assumido, na maior parte do período republicano, valores superiores aos registados nos últimos anos da Monarquia, estes tinham descido, no final do regime, para níveis idênticos (peso no PIB) ou inferiores (peso nas despesas públicas) aos desse período, levando a que o peso relativo das despesas com as funções tradicionais do Estado nas despesas públicas totais regressasse aos valores iniciais.

Excesso de voluntarismo, debilidades organizativas, falta de meios materiais e financeiros, forte instabilidade social e política, desajustamento às realidades económica,



social e política, são alguns dos factores que ajudam a explicar a divergência entre a legislação aprovada e os seus resultados práticos.

Particularmente importante será a questão do desajustamento em relação ao grau de desenvolvimento da sociedade portuguesa. Como se viu ao longo do trabalho, a adopção de medidas de segurança e protecção sociais resulta, em larga medida, da interacção dialéctica entre as necessidades do crescimento económico, os interesses dos capitalistas e a força social e política dos trabalhadores. Ora, no Portugal do princípio do século as condições ainda não estariam maduras, em nenhum desses planos, para a concretização de mudanças tão radicais no domínio social, o que poderá justificar o insucesso da maioria das medidas aprovadas.

Desta avaliação resulta claro, como seria de esperar, que não se pode falar em Estado Providência durante a Primeira República. No entanto, parece inquestionável que se iniciou com a República, particularmente após a 1ª Guerra Mundial, uma mudança de atitude em relação às questões ligadas à intervenção social do Estado. Mudança essa que foi brutalmente interrompida pelo golpe de 1926, não tendo, por isso, tido tempo para se afirmar.

## BIBLIOGRAFIA

- “Boletim Bibliográfico e Informativo do Centro de Investigação Pedagógica da Fundação Calouste Gulbenkian”*, nº 9, pp. 9 a 28, 1969, Lisboa.
- “O Plano Beveridge”*, Editorial o Século, Lisboa, sem data. Texto precedido por um estudo de Marques Guedes.
- “Perspectives Économique de L'OCDE”*, nº 47, Junho de 1990, Quadro 43, p 138.
- Amaral, L. Mira** (Junho 1987): *“A Crise Política Económica e Social do Estado Providência e as Estratégias de Inovação no Domínio da Segurança Social”*, Discurso de encerramento do IX Congresso Ibero-Americano de Segurança Social, Cadernos de Divulgação nº 28, MTSS.
- Atkinson, A. B.** (1995): *“Incomes and the Welfare State”*, Cambridge University Press.
- Barr, Nicholas** (1993): *“The Economics of the Welfare State”*, 2ª. ed., Weidenfeld and Nicolson.
- Barreto, António e Outros** (1996): *“A Situação Social em Portugal, 1960-1995”*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Brandão, F. de Castro** (1991): *“A I República Portuguesa - Uma Cronologia”*, Livros Horizonte, Lisboa.
- Brunhoff, Suzanne de** (1987): *“A Hora do Mercado - Crítica do Liberalismo”*, ed. Livros do Brasil, Lisboa.

**Cabral, M. Villaverde** (1985): “*O Estado Providência e o Cidadão*”, Risco, nº 1.

**Cabral, M. Villaverde** (1979): “*Portugal na Alvorada do Século XX*”, A Regra do Jogo, Lisboa.

**Cardoso, Rogério Seabra e Outros** (1995): “*Provedores da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa desde 1851*”, ed. Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Lisboa.

**Carreira, H. Medina** (1994): “*A Encruzilhado do Estado Providência*”, Congresso Portugal: Que Futuro ?, Abril, Lisboa.

**Cook, Chris e John Stevenson** (1988). “*The Longman Handbook of Modern British History, 1714-1987*”, 2ª ed, Longman, Londres.

**Costa, Carlos M. G.** (1996): “*O Financiamento do Sistema de Segurança Social em Portugal*”, Tese de Mestrado.

**Dunderstädt, Michael** (1990): “*Concorrência Internacional e “Welfare State”: O Caso de Portugal*”, Desenvolvimento, nº 5-6, pp 277-313, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

**Ferreira, David** (1973): “*História Política da I República*”, Vol. I (1910-1915), Parte I, Livros Horizonte, Lisboa.

**Fonseca, Carlos da** (1976): “*História do Movimento Operário e das Ideias Socialistas em Portugal*”, Publicações Europa-América, Lisboa.

**George, Vic e Outros** (1996): “*European Welfare Policy - Squaring the Welfare Circle*”, ed. de Vic George e Peter Taylor-Gooby.

**Gough, Ian** (1979): “The Political Economy of the Welfare State”, MacMillan, Londres.

**Habermas, Jurgen** (1976): “*Legitimation Crisis*”, Beacon Press, Londres.

**Hegel, G. W. F.** (1979): “A Sociedade Civil Burguesa”, Editorial Estampa, Lisboa

**Jones, C.** (1985): “*Patterns of Social Policy. An Introduction to Comparative Analysis*”.

**Kaufmann, Franz-Xaver** (1990), “Le Développement des États-providence en Europe”.  
Révue Française des Affaires Sociales, 44<sup>o</sup> année, n<sup>o</sup> 3, pp. 15-24, Juillet-  
Septembre, ed. Ministère du Travail et de la Formation Professionnelle e Ministère  
des Affaires Sociales et de la Solidarité.

**Léon, Pierre e Outros** (1981): “*História Económica e Social do Mundo*”, Sá da Costa  
Editora, Lisboa.

**Lucena, Diogo** (1994): “*A Reforma dos Sistemas de Segurança Social*”, Colóquio ‘ Livro  
Branco Sobre o Crescimento, Competitividade e Emprego ’, Junho, UNL.

**Marques, Oliveira A. H.** (1970): “*A 1<sup>a</sup> República Portuguesa*”, Livros Horizonte, Lisboa

**Marques, Oliveira A. H. e Joel Serrão** (sem data): “*Nova História de Portugal*”,  
Editorial Presença, Lisboa.

**Mata, Eugénia** (1993): “*As Finanças Públicas Portuguesas da Regeneração à Primeira  
Guerra Mundial*”, História Económica, 4. Banco de Portugal, Lisboa.

**Medina, João** (1990): “*História Moderna e Contemporânea - 6, «Oh! A República! ...» -  
Estudos sobre o Republicanismo e a 1<sup>a</sup> República Portuguesa*”, Centro de  
Arqueologia e História da Universidade de Lisboa, Lisboa.

- Mishra, Ramesh** (1995): “ *O Estado Providência na Sociedade Capitalista*”, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan** (1992). “*O Estado Providência em Portugal: Estratégias Contraditórias*”, *Sociologia - Problemas e Práticas*, nº. 12, pp. 57-89, ISCTE.
- Neves, João César das** (1994): “*The Portuguese Economy*”, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa
- Nunes, Ana Bela e Nuno Valério** (1997), “*História da Economia Mundial Contemporânea*”, Editorial Presença, Lisboa.
- Nunes, Ana Bela, Eugénia Mata e Nuno Valério** (1989): “*Portuguese Economic Growth 1833-1985*”, *Journal of European Economic History*, vol. 18, nº 2.
- Oliveira, César** (1990): “*O Operariado e a I República*”, Edições Alfa, Lisboa.
- Rawls, John** (1993): “*A Theory of Justice*”, ed. Presença, Lisboa.
- Ricardo, David** (1983): “*Princípios de Economia Política e de Tributação*”, 3ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- Rodrigues, E. Ferro** (1995): “*Políticas Sociais e Estado Providência. O Financiamento da Segurança Social*”, Fundação Friedrich Ebert, Lisboa.
- Rodrigues, A. Simões e Outros** (1995): “*História de Portugal em Datas*”, Círculo de Leitores. Lisboa.
- Rosanvallon, Pierre** (1981): “*La Crise de L'État Providence*”, Éditions du Seuil, Paris.
- Santos, Boaventura Sousa** (1990): “ *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974/1988)*”,



Biblioteca das Ciências do Homem, ed. Afrontamento, Porto.

**Saraiva, José Hermano e Outros** (1983): *“História de Portugal”*, Publicações Alfa, ed. Reader's Digest, Lisboa.

**Serrão, J. Veríssimo** (1989): *“História de Portugal - A 1ª República (1910-1926)”*, Vol. XI, Ed. Verbo, Lisboa

**Smith, Adam** (1987): *“Inquérito Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações”*, 2ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa

**Stiglitz, Joseph E.** (1988): *“Economics of the Public Sector”*, 2ª ed., W. W. Norton & Company, Nova Iorque.

**Valério, Nuno** (1994): *“As Finanças Públicas Portuguesas Entre as Duas Guerras Mundiais”*, Edições Cosmos, Lisboa